

IX. EL PODER LEGISLATIVO

La doctrina estadounidense denomina al órgano conjunto conformado por las dos Cámaras como “Legislatura”. Todos los estados de la República norteamericana, excepción hecha de Nebraska, se componen de una Cámara de Representantes Populares y de una Cámara de Senadores. El número de representantes y de senadores de cada Cámara varía de estado en estado.

Es interesante hacer notar que en el diseño de las instituciones políticas estatales, el modelo bicameral no ha sido en todo momento la regla general. En los siglos XVIII, XIX y XX algunos estados sólo contaban con una sola Cámara para cumplir la función legislativa.

El sentido teórico original de introducir una Cámara de Senadores en las Legislaturas de los estados era el de fragmentar el poder para evitar su concentración en un solo cuerpo legislativo, así como promover mayor deliberación y ponderación en el proceso de elaboración de las normas, una reminiscencia más de Roma que ubicaba en esta Cámara a un cuerpo de legisladores de rasgos más conservadores que la a veces impulsiva asamblea popular.

Pero el esquema bicameral ha venido recibiendo importantes críticas en el sentido de que no existe evidencia empírica que soporte la conclusión de que el proceso político estatal o que el producto legislativo se vea sustancialmente mejorado por la existencia de esta segunda cámara de legisladores. A pesar de ello lo cierto es que actualmente —producto de una enmienda constitucional que data de 1937—, sólo el estado de Nebraska funciona mediante el esquema unicameral.

Por lo que se refiere a la duración en el cargo de los miembros de la Cámara de Representantes, en todos los estados es de dos años, con posibilidad de reelección. El periodo constitucional de los senadores en algunos estados es de dos años mientras que en otros es de cuatro, y también se admite la reelección. Cabe mencionar que las primeras Constituciones estatales del siglo XVIII establecían periodos de un solo año para ocupar

una responsabilidad pública legislativa, al término del cuál otro ciudadano era electo en su lugar.¹⁷¹

Actualmente se ha abierto un intenso debate en los estados de la República Norteamericana sobre las ventajas y desventajas teóricas que reporta la reelección de representantes populares y senadores. Las posiciones varían desde aquellas que 1) proponen prohibir la reelección, pasando por quienes sostienen que 2) se debe acotar el número de reelecciones posibles a dos o tres como máximo, hasta los que conciben que 3) no se debe poner ningún tipo de impedimento a la reelección.¹⁷²

En cada una de estas tres posiciones se esgrimen persuasivos argumentos basados en la teoría de la democracia, y que podríamos resumir de la siguiente forma. Los simpatizantes de la prohibición de la reelección se manifiestan a favor de que, después de su periodo constitucional, el representante popular vuelva a su calidad de simple ciudadano (*private station*). Ello promueve que el representante popular continúe siendo eso, un auténtico representante del pueblo y no un político profesional ajeno a los problemas cotidianos de los ciudadanos.

Siguiendo el ejemplo de la democracia griega, este grupo favorable a la no reelección señala que, por definición, la no reelección promueve la rotación en los cargos públicos, lo que a su vez incrementa las posibilidades de que un mayor número de ciudadanos lleguen a ocupar un cargo público. A su vez, teóricamente este esquema rotativo implica un proceso de aprendizaje. Quien ha ocupado un cargo público será, una vez que vuelva a su *private station*, un ciudadano más consciente de los problemas reales que enfrenta un gobernante, es decir, dicho esquema de rotación en las oficinas públicas promoverá la responsabilidad política tanto del gobernante como de los gobernados.

¹⁷¹ Mark P. Petracca apunta que el tema de la rotación frecuente en los cargos públicos y el establecimiento de periodos constitucionales fijos en el siglo XVIII para ocupar una responsabilidad pública en las primeras Constituciones angloamericanas no fue una idea nueva del constitucionalismo democrático estadounidense. Él señala que los ingenieros políticos de las primeras Constituciones estatales se inspiraron en el pensamiento democrático de Atenas, de la Roma republicana, así como de las pequeñas repúblicas del Renacimiento —Florencia y Venecia— para desarrollar sus ideas e implantarlas en los textos constitucionales. “Rotation in Office: The History of an Idea”, en Benjamin, Gerald y Malbin, Michael J. (eds.), *Limiting Legislative Terms*, Washington, Congressional Quarterly, 1992, p. 19.

¹⁷² *Cfr.* Benjamin, Gerald y Malbin, Michael J., “Term Limits for Law Makers: How to Start Thinking About a Proposal in Progress”, en Benjamin, Gerald y Malbin, Michael J. (eds.), *Limiting Legislative Terms*, Washington, Congressional Quarterly, 1992, pp. 9-16.

Durante la primera mitad del siglo XIX el presidente Andrew Jackson añadió una razón adicional a ésta, heredada del pensamiento republicano de la antigüedad clásica, que también compartía. Él señaló que la rotación obligatoria en los cargos públicos reducía la corrupción y, por el contrario, entre más prolongado fuese el tiempo que un individuo ocupase un cargo público, mayores las tentaciones y las oportunidades de corrupción. El individuo que ocupase un cargo público pretendería perpetuarse en él por todos los medios legítimos e ilegítimos a su alcance.¹⁷³

El segundo grupo, esto es, el que argumenta a favor de establecer un límite al número de periodos constitucionales que se pueden autorizar, comparten con el primer grupo la idea de que quienes ocupan un cargo público de elección vuelvan a ser, después de un tiempo determinado, simples ciudadanos de a pie. Pero argumentan que es mejor abrirse a la reelección porque de esa forma no se pierde la experiencia adquirida como gobernante y se evita así la repetición sistemática de un nuevo ciclo de costoso aprendizaje de los gobernantes.

El tercer grupo, el que propone que no se debe establecer ningún límite a los periodos constitucionales para reelegirse, lleva al extremo el argumento anterior. En su opinión, es necesario profesionalizar a los gobernantes, y esta capacidad sólo se adquiere mediante el ejercicio continuado del cargo público. Además, refuerzan su postura con el argumento de que la imposición de la no reelección es una figura antidemocrática, ya que no otorga al pueblo la posibilidad de volver a seleccionar a quién lo hizo bien como gobernante.

Dejando de lado el debate de la reelección y retomando el hilo conductor de nuestra exposición, pasamos ahora al tema de las funciones de las Legislaturas de los estados. La primera función de la Legislatura es precisamente legislar para sentar las bases del orden social, económico y político del estado, de acuerdo a los valores, principios y mandamientos expresos establecidos en la Constitución del estado. La legislación estatal tiene pues como marco la Constitución del estado, la cual le señala sus límites externos. Pero dentro de estos límites, la Legislatura posee una amplia libertad de configuración legislativa para la consecución del bien común.¹⁷⁴

Las Legislaturas de los estados norteamericanos se han preocupado por elevar la calidad de las leyes. Este esfuerzo se ha generado por el en-

¹⁷³ Cfr. Petracca, "Rotation in Office: The History of an Idea", *op. cit.*, nota 170, pp. 37 y 38.

¹⁷⁴ Cfr. Macdonald, *American State Government*, *cit.*, nota 46, pp. 203-206.

tendimiento, sustentado en estudios empíricos, de que la deficiencia del marco jurídico genera inseguridad ciudadana y eleva exponencialmente el trabajo y el costo del Poder Judicial del estado. Esto último debido al elevado número de conflictos jurisdiccionales que genera, *per se*, una ley confusa o compleja, con escasa técnica legislativa. Todo ello con el agravante adicional de que se traduce en un coste económico para el contribuyente estatal, que es evitable.

En la gran mayoría de los estados las Legislaturas tienen como guía un “manual de legislación” que promueve la redacción apropiada de los textos articulados de las leyes. Entre otras muchas cosas a considerar, el manual obliga a los legisladores a evaluar el coste económico de cada ley, su viabilidad, su constitucionalidad y congruencia con el resto del ordenamiento jurídico, así como a definir los jueces o tribunales que en su caso habrán de conocer de los conflictos jurídicos que genere la ley que se encuentra en fase de elaboración. Este manual reviste la mayor importancia, sobre todo para aquellos miembros de la Legislatura que no son juristas. Históricamente su origen se debe a la escasa o nula técnica legislativa del trabajo de los miembros de las Legislaturas de los estados. Por ello de hecho no son los legisladores quienes directamente elaboran los proyectos de ley sino que éstos se redactan por un grupo de funcionarios especialistas en técnica legislativa que sirven a la Cámara integrados en el Consejo Legislativo.¹⁷⁵

¹⁷⁵ *El manual de redacción legislativa de Arizona*, en su edición de 2003, dispone: capítulo I. El proceso de redacción legislativa

1.1 Iniciativas de ley.

Las iniciativas de ley son redactadas por el Consejo Legislativo de Arizona. Todo proyecto de iniciativa debe primeramente ser remitida al staff del Consejo Legislativo como una petición de legislación. Al Consejo Legislativo no le está permitido abrir un expediente o redactar un proyecto de iniciativa sin la expresa autorización de un legislador mediante una petición de legislación. En cualquier caso, el legislador no está obligado a presentar el proyecto de iniciativa, y puede cancelar su petición o buscar otro apoyo parlamentario externo (...).

1.2 Requerimientos de técnica legislativa.

El proceso de redacción legislativa inicia cuando el redactor es informado de los objetivos que pretende una iniciativa de ley, sea por el propio legislador que promueve la iniciativa o por un representante suyo debidamente autorizado. El redactor transforma entonces la petición del interesado en la forma, estilo y terminología legal y lo ubica dentro del marco jurídico vigente. El redactor debe revisar las disposiciones pertinentes de la Constitución de Arizona, la Constitución de los Estados Unidos, las tesis y jurisprudencias de los tribunales, las leyes vigentes, la Legislación Consolidada de Arizona, el

En cuanto al impulso de los temas que deben ser integrados en el programa legislativo, éste proviene permanentemente de la ciudadanía que para cuestiones específicas utiliza al *lobby*, impulso que en tiempos de elecciones se potencia. Pero además de algunos temas particularmente sensibles para el electorado en un periodo determinado, las Constituciones de los estados suelen contener disposiciones expresas sobre asuntos de interés social que permanentemente deben estar en la agenda legislativa. La inclusión de éstos no está sujeta al parecer de la Legislatura de turno y entre ellos están los derechos sociales y los llamados derechos de tercera generación, como es el cuidado del medio ambiente: suelo, agua, aire, etcétera.

Dicho lo anterior, se entiende que es la segunda gran función de la Legislatura fijar los impuestos y autorizar los gastos o presupuestos del estado. No sólo se debe atender al gasto de los derechos sociales, sino que se deben cubrir todas las erogaciones necesarias para proteger o promover los demás derechos de los ciudadanos del estado. La seguridad de los ciudadanos y el orden público es la primera obligación del gobierno. Ello requiere suministrar recursos suficientes a las instituciones de policía, así como a las de procuración y administración de justicia.¹⁷⁶

Sin dejar de proveer lo necesario, el Poder fiscal de la Legislatura incluye la responsabilidad de velar por el gasto eficiente del producto de los impuestos.

Otra importante función de la Legislatura, complementaria a la potestad de legislar, es vigilar la adecuada ejecución o gestión administrativa de la ley que lleva a efecto el gobernador y las diferentes agencias administrativas, es decir, el control del gobierno. Es esencial que la Legislatura no se desentienda de su labor normativa, una vez que la ley que emite haya salido del órgano legislativo, pues de lo contrario se dejaría en manos del

Manual Interno de Consulta, el reporte anual de fe de erratas de la legislación consolidada y de la Constitución Estatal... así como otras fuentes de la materia, y debe aconsejar al legislador en torno a cualquier problema o conflicto que se haya presentado durante el proceso de redacción de la ley.

El *staff* del Consejo Legislativo remite un proyecto de iniciativa de ley al interesado para su revisión. La revisión final y el proceso de toma de decisión sobre el contenido del proyecto de iniciativa es enteramente responsabilidad del legislador.

El Consejo Legislativo prepara el proyecto como iniciativa formal solamente cuando es expresamente solicitado por el interesado o por el responsable autorizado por el interesado...” Phoenix, The Arizona Legislative Council, 2003.

¹⁷⁶ Véase Sunstein, Cass y; Holmes, Stephen, *The Cost of Rights —Why Liberty Depends on Taxes—*, Nueva York, Norton, 1999.

ejecutivo cumplir o no hacer cumplir las leyes o gestionar pobremente las políticas públicas que se contienen en un programa legislativo.

El poder de supervisión o control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo cubre tanto la eficacia y eficiencia de la conducción de la administración pública como el ejercicio presupuestario que realiza el Ejecutivo para llevarlo a efecto. Dentro de un sistema democrático de gobierno, “es imperativo”, sostiene W. Brooke Graves, que se lleve a efecto “la supervisión del Ejecutivo por el Legislativo. Esto incluye, entre otras cosas, el poder de la Legislatura, actuando a través de sus comités, de investigar cualquier objeto, departamento o agencia administrativa tanto como sea necesario para asegurarse la apropiada observación de sus deberes constitucionales”.¹⁷⁷

La potestad del Poder Legislativo de controlar al Ejecutivo se realiza simultáneamente a la implementación de las políticas públicas, aunque también es factible hacerlo con posterioridad. El control del Legislativo ha variado con el tiempo precisamente en la búsqueda permanente para perfeccionar los instrumentos jurídicos e institucionales de que disponen para que su labor sea eficaz. La falta de colaboración del cuerpo de administradores públicos para brindar información veraz, que en un tiempo fue un importante obstáculo del control legislativo, se ha subsanado con la inclusión de figuras en la legislación penal dirigidas a que un funcionario público del Poder Ejecutivo o un ciudadano cualquiera con información pública relevante que sea citado comparezca efectivamente. Así por ejemplo, desobedecer la citación a comparecer que el Poder Legislativo formule a un miembro del Poder Ejecutivo o a un ciudadano que posee información relevante para los intereses públicos, se castiga con penas privativas de la libertad. La información que los convocados brindan bajo juramento de decir la verdad suele por tanto ser cierta pues la información que se presente y que sea falsa les hace acreedores a penas muy severas.

Una cuarta función del Poder Legislativo es la de designar o colaborar con el titular del Poder Ejecutivo en el nombramiento de ciertos funcionarios estatales, siendo quizá la más importante la de los ministros del Tribunal Superior de Justicia, así como de otros jueces del Poder Judicial del estado. Aun cuando en algunos estados la potestad de designación de los jueces por parte de los legisladores se realiza en colaboración con el Ejecutivo o directamente por el cuerpo electoral, la potestad de destitución de los

¹⁷⁷ Cfr. Graves, *American State Government*, cit., nota 41, p. 282.

ministros corresponde a la Legislatura mediante la figura del *impeachment*. Al menos así ha sido durante el siglo XVIII y la mayor parte del XIX.

El *impeachment* es una potestad de la Legislatura de contenido materialmente jurisdiccional, que consiste en un procedimiento cuyo objetivo final es juzgar sobre la posible destitución de los ministros del Tribunal Superior de Justicia y de los jueces de mayor rango del Poder Judicial estatal, así como del gobernador del estado, acusados de cargos de graves violaciones de sus deberes constitucionales.

El *impeachment* es un procedimiento que se ventila ante la Cámara de Representantes Populares, en el que se hacen saber los cargos, se presentan pruebas y se ofrece al alto funcionario implicado la posibilidad de defenderse. En dicho procedimiento la Cámara de Senadores del estado hace las veces de tribunal de sentencia.¹⁷⁸

Una quinta función de las Legislaturas es la de promover enmiendas a la Constitución del estado para actualizar la norma fundamental con las aspiraciones de la comunidad política.

Ahora bien, habiéndose dicho ya que las funciones de la Legislatura son legislar; imponer contribuciones y autorizar el gasto público; controlar al Ejecutivo; designar a los altos funcionarios del Poder Judicial y, en su caso, destituirlos; y también presentar iniciativas de enmiendas constitucionales, es importante hacer notar que este esquema ha variado enormemente.

Por razón de la confianza perdida en la Legislatura por actos de corrupción perpetrados por sus miembros, el constitucionalismo democrático estatal norteamericano se caracteriza por haber adoptado normas e instituciones singulares, la mayoría de las cuales, como ha venido subrayando la academia estadounidense, no se encuentran en la Constitución federal. Todas ellas buscan establecer el control popular sobre los legisladores.

Gradualmente se incorporaron en los estados, a nivel constitucional mecanismos de democracia directa para evitar que por acción u omisión interesada de la Legislatura, se dejasen de cumplir importantes deberes constitucionales.¹⁷⁹ Entre ellos tenemos:

- 1) La selección de los jueces estatales por elección directa del pueblo, y que analizaremos en el apartado dedicado al Poder Judicial;

¹⁷⁸ Cfr. Macdonald, *American State Government*, cit., nota 46, pp. 206 y 207.

¹⁷⁹ Cfr. Tarr, *Understanding State Constitutions*, cit., nota 1, pp. 118-126.

- 2) La iniciativa legislativa ciudadana, que sustituye la omisión de la Legislatura en el tratamiento de un asunto sensible para la sociedad política que se desatiende por negligencia o interés de parte de la Legislatura;
- 3) El referéndum legislativo, para que sea el pueblo el que considere, en caso de duda, la sabiduría de una medida legislativa que se haya iniciado en el seno de la propia Legislatura;
- 4) El mecanismo del *recall*, para destituir a un representante popular por medio del voto popular y que es un eficaz sustituto del manipulable e ineficaz procedimiento cameral del *impeachment* para exigir responsabilidad a dicho funcionario, por falta grave de sus deberes constitucionales, así como por corrupción gubernativa;
- 5) La figura del referéndum constitucional obligatorio, para que sea el pueblo el que invariablemente considere la sabiduría de una proposición de enmienda constitucional, cuyo origen haya sido la propia Legislatura;
- 6) La figura de la iniciativa constitucional ciudadana, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer directamente enmiendas a la ley fundamental de su estado, sin intermediación de ningún representante popular. Como en los supuestos precedentes, el propósito de esta institución es precisamente vencer o superar la omisión y, en algunos casos, la resistencia de la propia Legislatura, a introducir modificaciones constitucionales a las que el pueblo aspira.¹⁸⁰

Antes de llegar a esta serie de mecanismos de democracia directa, un primer diseño de control intentado en los estados consistió en atribuir mayores competencias a los débiles gobernadores para oponerse al Poder Legislativo, entre ellos el poder de veto. Pero el tiempo probó a las sociedades políticas de los estados las desventajas de este diseño institucional. El gobernador acabó siendo socio activo y parte interesada de la coalición gobernante, sumándose a los abusos y a la corrupción de éstos.¹⁸¹

¹⁸⁰ Los ejemplos abundan, pero quizá los más emblemáticos sean la lucha de los pueblos de los estados para limitar la capacidad de endeudamiento público autorizado por la Legislatura, o medidas constitucionales y legislativas de combate a la corrupción gubernativa. Cfr. Macdonald, *American State Governments*, cit., nota 46, p. 204.

¹⁸¹ Actualmente se han tomado provisiones para evitar la posible coalición del gobernador con los legisladores para promover causas ilegítimas, y asimismo se ha previsto la posibilidad de que un gobernador —que no cuente con la mayoría parlamentaria de las Cá-

El profesor Tarr explica que ante los abusos del Poder Legislativo

en los estados efectivamente se transfirieron algunos de los poderes de la Legislatura al Ejecutivo. En los estados se encontraban en la tesitura de transferir esos poderes directamente al pueblo o, alternativamente, a las otras ramas del gobierno. Típicamente en las Constituciones del siglo XVIII la Legislatura nombraba a los gobernadores, a otros funcionarios ejecutivos, a los jueces y a los funcionarios municipales. Pero cuando en el siglo XIX los redactores de Constituciones les quitaron dichos poderes a la Legislatura, *se los transfirieron directamente al pueblo mismo, y no a las otras ramas del gobierno*. Este movimiento a favor de la elección directa cambió dramáticamente la naturaleza de las instituciones estatales. Mientras que originalmente solo la Legislatura podía sostener que hablaba por el pueblo, la elección de los ejecutivos y de los jueces otorgó a esas ramas del gobierno un título equivalente de Representantes del Pueblo, y ello trajo consigo una dinámica política diferente.

Ante los abusos de la Legislatura, durante el siglo XIX los estados también respondieron imponiendo restricciones constitucionales de procedimiento y de sustancia al poder de legislar, experiencia que no tenía paralelo en el ámbito nacional. Algunos estados requirieron mayorías extraordinarias como requisito para aprobar cierto tipo de leyes, bajo la suposición de que sería difícil lograr consensuar dichas mayorías para propósitos dudosos. Otros establecieron requisitos procedimentales —que las iniciativas fuesen turnadas a comisiones, que el título reflejara el contenido de la ley, etcétera— bajo la esperanza de que, imprimiendo mayor transparencia al

maras de su estado— se pueda ver afectado en su capacidad política y administrativa mediante el uso indebido de las potestades del Poder Legislativo. Un ejemplo que ilustra ambas posibilidades se puede constatar con el tema de los ingresos del gobernador regulado por la Constitución de Hawaii. Sin límites constitucionales apropiados, si el gobernador cuenta con una mayoría favorable en el Congreso, podría fijarse un salario injustificadamente alto y por tanto lesivo contra los contribuyentes del estado, que son quienes al final de cuentas sostienen esa carga. Por otro lado si el gobernador no cuenta con un apoyo de una mayoría en el Poder Legislativo, los legisladores podrían verse tentados a reducirle los emolumentos a los cuales tiene derecho el gobernador para afectar su economía personal, y así inducir su renuncia al cargo o hacerlo sujeto de presiones. Por haber vivido ambos extremos, los hawaianos actuaron e impusieron límites en la Constitución de su estado.

Constitución del estado de Hawaii, artículo V, sección 3: “La compensación del Gobernador y del Vicegobernador será la que disponga la ley, pero ésta no será menor de treinta y tres mil quinientos dólares, y veintisiete mil quinientos dólares por año, respectivamente. *Dicha compensación no será incrementada ni disminuida durante sus periodos constitucionales, salvo que sea promulgada una ley que aplique a todos los funcionarios públicos del Estado*”.

procedimiento legislativo, se inhibiría los abusos o al menos se provocaría un mejor control sobre los mismos. Aun otros estados añadieron además prohibiciones de carácter sustantivo al poder de legislar, como la prohibición de otorgar divorcios, de contraer deuda pública, de emitir leyes especiales con respecto a individuos o municipalidades, y otros muchos supuestos más. Varios estados incluso limitaron la frecuencia y la duración de las sesiones legislativas, esperando que con ello los legisladores tuviesen menos oportunidad de hacer daño.

Al analizar en la actualidad los diversos controles al Poder Legislativo de los estados, lo que es sorprendente es que ninguna de las soluciones incorporadas en las Constituciones estatales pueden encontrarse en el ámbito nacional —como extender la elección directa a todas las ramas del gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para darles legitimidad democrática a todos ellos, insertar requisitos procedimentales, o introducir requisitos de fondo al poder de legislar—. Tanto los Padres Fundadores de 1787 como los constituyentes que redactaron las Constituciones del siglo XIX, confrontaron el problema de la preponderancia del Poder Legislativo. Sin embargo sus soluciones a dichos problemas, fueron diferentes.¹⁸²

Un ejemplo muy gráfico de ello lo presenta el abuso que los legisladores estatales hicieron del poder presupuestario que sus respectivas Constituciones les otorgan para cubrir los gastos de sus estados, abuso que hizo intervenir directamente a los pueblos de diversos estados de la unión para limitar el poder presupuestario de sus legisladores.

Haciendo un uso ilegítimo del poder presupuestario, los legisladores estatales se otorgaban a sí mismos salarios exorbitantes por sus funciones, así como toda clase de apoyos parlamentarios —de cuestionable utilidad para el mejor funcionamiento de las Cámaras— pero de indudable beneficio personal. Ante ello los pueblos de varios estados se movilaron para reformar sus Constituciones estatales y limitar el “poder de la bolsa” de sus Congresos, y redactaron y aprobaron, mediante el procedimiento de iniciativa constitucional ciudadana, artículos como el de la Constitución del estado de Texas, que a continuación se presenta:

Artículo 3o., Sección 24.

a) Los miembros de la Legislatura recibirán del Tesoro Público un salario de seiscientos dólares (U.S. \$ 600.) por mes, salvo que la Comisión de Ética

¹⁸² Tarr, Alan G., “The Separation of Powers and State Constitution”, ponencia presentada en el panel *The Administrative States*, Philadelphia, Pennsylvania, febrero de 1995, p. 3.

de Texas recomiende otra cantidad, y ésta sea aprobada por los votantes de este Estado, en cuyo caso será ésta la cantidad. Cada miembro también recibirá una cantidad *per diem* establecida por la Comisión de Ética de Texas por cada día laborado de los periodos ordinario o extraordinario de sesiones de la Legislatura.

c) En adición a la compensación *per diem*, los miembros de cada Cámara tienen el derecho de cobrar el millaje de sus automóviles particulares calculado en base al mismo criterio que se aplique para los empleados del Estado de Texas”.

Como se puede observar, el sentido del artículo citado es que los legisladores no puedan abusar de sus competencias presupuestarias para asignarse a sí mismos salarios exorbitantes, como había sido práctica común. Debido precisamente a sus abusos, para que los legisladores se puedan ver beneficiados con un incremento en sus percepciones, éstas deben ser aprobadas por el pueblo mediante el voto que éste exprese específicamente sobre este tema en la siguiente elección general en la que se solicitará su consideración, por disposición de la Constitución el estado.

Por supuesto este mecanismo de control sobre los legisladores no funcionaría si los legisladores estatales —como sucedía en el siglo XVIII— tuviesen el monopolio sobre el procedimiento de reforma constitucional. Pero como veremos en el capítulo XIII, los pueblos de los estados también se aseguraron de que toda reforma constitucional pudiera ser iniciada y aprobada por el pueblo directamente, sin necesidad de recurrir a la Legislatura, precisamente como la única forma de controlar los excesos de la Legislatura. Sólo mediante dicho mecanismo se evitaría el abuso del Poder Legislativo, pues mientras el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial podían ser limitados y controlados a través de la ley, para los legisladores el único límite eficaz era necesariamente la Constitución, esto es, la norma que el pueblo aprueba directamente.¹⁸³

¹⁸³ Stonecash *et al.*, “More a Distinction of Words Than Things: The Evolution of Separated Powers in the American States”, *op. cit.*, nota 147, pp. 23-28.