

LECCION XIX

Duracion de la representacion.

Dos cosas pueden contribuir poderosamente á que los que ejercen el poder público lo empleen en administrar bien los intereses colectivos de la comunidad política : 1ª, el que las instituciones faciliten los medios de que la voluntad popular se tenga presente en las deliberaciones y decisiones del gobierno ; y 2ª, el que la responsabilidad de los delegatarios del poder con sus comitentes sea cierta y segura. Estas dos cosas pueden conseguirse con la renovacion periódica de los miembros del cuerpo legislativo. Ella es un medio de que las opiniones y deseos populares sean representados á medida que se van produciendo, é influyendo en que se dicte una legislacion progresiva, consistente con los adelantos que haga la sociedad. Hace que el diputado esté atento á la voluntad de sus comitentes, y facilita á estos la ocasion de reemplazarlo, si no llena satisfactoriamente su cometido.

De aquí podria deducirse que la renovacion deba ser lo mas frecuente posible ; pero hay razones poderosas para señalar á las funciones legislativas un período de duracion de algunos años.

He manifestado ya la conveniencia de que no se someta á los diputados al mandato imperativo de los electores, y de que se les coloque en posicion de apreciar con calma y madurez las medidas sometidas á sus deliberaciones. Mientras mas frecuente sea la renovacion de los miembros de las Cámaras, menos probable es que ellos se encuentren en esa posicion. Atentos á los cambios de la opinion, para seguirlos y tener gratos á los electores, á fin de lograr la reeleccion, pensarán menos en las razones de

esa opinion, que en seguir el impulso de ella, no por ser la mas fundada, sino porque es por lo pronto la de la mayoría á quien desean complacer.

Es verdad que el diputado debe estar atento á la opinion de sus comitentes ; pero, como dice Mr. Mill¹, « es preciso que se sienta seguro de conservar su puesto por un tiempo suficiente para poder ser juzgado, no por un acto aislado, sino por el conjunto de su conducta. Es importante que tenga la mayor latitud de opinion y de determinacion individual, compatible con el control popular indispensable en todo gobierno libre ; y á este efecto es necesario (lo que es preferible en todo caso), que la censura solamente sea ejercida, cuando el que es objeto de ella ha tenido tiempo de mostrar todas las cualidades que posee, y de probar á sus comitentes que puede hacerse un representante deseable y digno de confianza, sin ser precisamente el órgano y el abogado liberal de sus opiniones.

« Cuando el poder democrático en la Constitucion es débil, ó demasiado pasivo, y tiene necesidad de estimulantes ; cuando el representante, despues de haberse separado de sus electores, entra en una atmósfera cortesana y aristocrática, en que todas las influencias tienden á desviar su conducta de la direccion popular, á disminuir todos los sentimientos populares que podia tener, y hacerle olvidar los deseos y desatender los intereses de los que le han elegido ; entonces es indispensable, para mantener su carácter y sus sentimientos á la altura requerida, que tenga que ocurrir con frecuencia á la fuente de sus poderes.

« Cuando, al contrario, la democracia es el poder dominante ; cuando este poder tiende á aumentar todavía, y que hay necesidad mas bien de moderar su accion que de alentarla ; cuando una publicidad sin limites, y diarios siempre presentes, dan al representante la seguridad de que cada uno de sus actos será inmediatamente conocido, discutido, juzgado por sus comitentes, y que sin cesar pierde ó gana terreno en su estimacion, entretanto que, por los mismos medios, la influencia de sus sen-

¹ *On representative government*, cap. XI.

timientos y todas las demas influencias democráticas se conservan vivas y activas en el espíritu del representante..... entonces un período de cinco años seria apenas suficiente para evitar esta dependencia tímida. »

El publicista inglés, admitiendo en su plan de gobierno un Senado ó Cámara de pares, compuesta de miembros que no tienen asiento en ella por mandato del pueblo, sino por derecho propio, no se preocupa sino de lo que debe hacerse respecto de la Cámara popular. Nosotros no admitimos esa Cámara artificial, y tenemos que pensar en la duracion de las funciones de los miembros de ambas Cámaras, porque una y otra deben ser electivas y renovables periódicamente. No por esto pueden dejar de combinarse en ellas el elemento de impulsión y de conservación, de manera que produzcan el efecto saludable de que las opiniones del presente encuentren en el Cuerpo legislativo las del pasado, y se puedan comparar en él las razones que favorecen las unas y las otras, á fin de averiguar en favor de cuáles está la razon y la conveniencia.

La Constitucion de los Estados-Unidos ha resuelto el problema fijando la duracion de los senadores en seis años, y la de los representantes en dos. La argentina dispone que los diputados permanezcan en sus puestos por cuatro años, renovándose la mitad cada dos, y los senadores nueve, renovándose la tercera parte cada tres años.

El plan adoptado por los legisladores americanos respecto del Senado me parece que llena todas las condiciones que pueden exigirse para dar á esa rama del departamento legislativo el carácter conservador y la importancia que debe tener. Veamos cuáles fueron las razones que se tuvieron presentes para dictar la disposicion constitucional que rige á este respecto, y en favor de la cual habla hoy la experiencia de ochenta años.

El juez Story nos refiere que esta materia fué objeto de maduras deliberaciones, en el curso de las cuales se propusieron diversos períodos de duracion. « En la Convencion, dice¹, hubo gran

¹ *On the constitution*, §§. 709, 710, 711 y sig.

diversidad de pareceres entre aquellos cuya pureza y patriotismo estaban exentos de toda sospecha, y cuyos talentos y servicios públicos eran igualmente incuestionables. Se hicieron varias proposiciones : que el período de los senadores fuese durante su buena conducta; por nueve años, por siete, por seis, por cinco, por cuatro, por tres. Todas ellas fueron sucesivamente negadas; y al fin se aceptó el término de seis años, con la limitacion de que una tercera parte de los senadores cesaria cada dos años.

« No fueron pocas las objeciones que se hicieron contra este prolongado término de servicio de los senadores, mas allá del fijado á los representantes, tanto en la convencion, como en el pueblo, cuando se sometió la Constitucion á su juicio. Tal vez esas objeciones existen todavía en el ánimo de muchos, que ven generalmente con recelo los poderes de la Union, y por ese motivo se persuaden con facilidad que el poder debe cambiar con frecuencia de manos, á fin de evitar corrupcion y tiranía. La perpetuidad de un cuerpo, se ha dicho, favorece todo paso que esté dispuesto á dar para aumentar su propio poder é influencia en el gobierno. Tal tendencia puede descubrirse en todos los cuerpos, aunque sean constituidos, para los cuales no hay otro freno efectivo que frecuentes disoluciones y elecciones. Puede admitirse la verdad de esta observacion : pero hay muchas circunstancias que varían su fuerza y aplicacion. Entretanto que es, por una parte, objetable la perpetuidad de un cuerpo, no lo son menos las continuas fluctuaciones en lo que se relaciona con sus deberes, funciones, poderes y eficiencia. Hay peligros tanto en la mucha, como en la poca frecuencia de las elecciones. El objeto que debe tener en vista la prudencia, se logra probablemente mejor evitando los extremos. Puede asegurarse que cuando se da lugar libremente en los consejos públicos á demasiado recelo ó extrema confianza, son tan perjudiciales como la traicion.

« Parece una paradoja afirmar, pero es teórica y prácticamente una verdad, que un sentimiento profundo de responsabilidad es incompatible con grande frecuencia en las elecciones. Los hombres ven con poco interés un poder que se escapa tan pronto como viene á las manos, y medidas que apenas pueden hacer otra cosa

que iniciar, sin esperanza de llevarlas á la perfeccion. Pocas medidas tienen un inmediato y sensible efecto que se halle de acuerdo exactamente con su prudencia ó política. Por la mayor parte, dependen de otras medidas, ó del tiempo, de las graduales combinaciones con los negocios de la vida, y de las instituciones generales de la sociedad. Puede el aspecto superficial de ellas chocar con las preocupaciones ó errores populares, entretanto que los resultados pueden ser tan admirables y excelentes como profundos y distantes.

« Las objeciones al término del oficio senatorio se resuelven todas en un solo argumento, aunque sean varias en sus formas ó ilustraciones. El argumento consiste en el riesgo que hay de que se abuse del poder político : la gran seguridad para las libertades públicas está en establecer responsabilidad y dependencia en los que están encargados del empleo ; y estas se consiguen con los cortos períodos de duracion en ellos, y la frecuente expresion de la opinion pública en la eleccion de los empleados. Si se admite el argumento en su mas amplia extension, queda sin embargo abierto á mucha discusion ; ¿ cuál es el periodo propio de duracion de los empleos, y cuán frecuentes deben ser las elecciones ? Esta cuestion debe, por su naturaleza, ser muy complicada ; y puede admitir, si es que no requiere absolutamente, diferentes respuestas, segun que se aplique á diversas funciones. Sin ocuparnos en ingeniosas especulaciones sobre este punto, en su forma mas general, nuestro objeto será presentar las razones que se han tenido, ó en que puede confiarse, para justificar la profunda política y sabiduria de la duracion del oficio de los senadores, como se halla establecido por la Constitucion americana.

« En primer lugar, todas las razones que se pueden alegar en favor de la duracion del oficio legislativo en general, fundadas en las ventajas de los varios conocimientos y experiencia que se adquieren en los principios y deberes de la legislacion, pueden aplicarse con mayor fuerza respecto del Senado. Un buen gobierno implica dos cosas : primera, fidelidad al objeto del gobierno, que es la felicidad del pueblo ; segundo, conocimiento

de los medios por los cuales se consigue este objeto. Algunos de nuestros mas sabios hombres de Estado no han tenido escrúpulo en afirmar, que en los gobiernos americanos se ha atendido muy poco á la última. Es imposible que cualquier asamblea de hombres, sacados de la vida privada, continuados en el puesto por poco tiempo, y no guiados por algun motivo permanente á consagrar los intervalos de ocupacion pública al estudio de la naturaleza y operaciones del gobierno, escape de incurrir en errores en el desempeño de sus funciones legislativas. En proporcion á la extension y variedad de estas, de los intereses nacionales que envuelven, y de los deberes nacionales que implican, deben elevarse las calificaciones intelectuales y las sólidas dotes de los miembros que la componen. Aun en nuestros negocios domésticos, ¿qué son nuestros voluminosos y aun variables códigos, sino monumentos de deficiente sabiduría, resoluciones ligeras, y aun mas precipitadas revocatorias? ¿Qué son ellos sino admoniciones al pueblo de los peligros de una legislacion temeraria y prematura, de ignorancia que no conoce sus propios errores, ó presuntuosa confianza que no se cuida de sus propias locuras?

« Por tanto, un Senado bien constituido, que interponga algunas restricciones á los repentinos impulsos de una rama mas numerosa de la legislatura, seria por este motivo de gran valor. Pero este se aumentaria incalculablemente haciendo tal la duracion del empleo que, con mediana aplicacion, talentos y consagracion al servicio público, sus miembros pudiesen con dificultad carecer de conocimientos razonables, que los preservarian de recurrir en cualesquiera errores groseros, y de razonable firmeza, que los haria aptos para resistir á especulaciones visionarias y á excitaciones populares. Si los hombres públicos saben que pueden con seguridad aguardar la gradual accion de una sana opinion pública, para decidir sobre el mérito de sus acciones y medidas, antes de que pueda echárselas á tierra, estarán mas prontos á asumir la responsabilidad de ellas, y á prescindir de la popularidad presente por la sólida reputacion futura. Si por la misma estructura del gobierno, están designados para garantizar los Estados de usurpaciones contra sus derechos y libertades, esta misma

permanencia en el empleo les da medios adicionales para llenar su fin. Puede acaso la opinion pública, en sus extravagantes arranques ocasionales, á instancia de algun demagogo lisonjero, ó caudillo favorito, allanar ó saltar las barreras constitucionales, con el objeto de auxiliar sus avances ó satisfacer su ambicion. Pero el juicio sólido de un Senado puede contener el mal, si la duracion de su propio poder es mayor que la de las otras ramas del gobierno, ó si combina la duracion unida de ambas. En el hecho, el Senado tiene este límite deseable. Combina el período del empleo del ejecutivo con el de los miembros de la Cámara, mientras que, al mismo tiempo, por sus propios cambios bienales (como vamos á verlo ahora) está silenciosamente sujeto al voto deliberado de los Estados.

« En segundo lugar, se ha experimentado que la mutabilidad en los consejos públicos, proveniente de una rápida sucesion de miembros nuevos, produce serios males. Es un hecho sabido en la historia de los Estados, que cada nueva eleccion produce un cambio de casi la mitad de los representantes; y apenas es posible esperar que en el gobierno nacional no haya cambios menos frecuentes ó menos numerosos. A este cambio de hombres debe inevitablemente seguir un cambio de opiniones, y otro correspondiente de medidas. Ahora bien, la experiencia ha demostrado que un cambio continuo, aun de buenas medidas, es inconsistente con toda regla de prudencia y con toda perspectiva de suceso. En todos los negocios humanos, se requiere tiempo para consolidar los elementos de las medidas mejor concertadas, y para allanar los pequeños tropiezos que son incidentes á toda legislacion. Perpetuos cambios en las instituciones públicas, no solamente ocasionan intolerables controversias y sacrificios de los intereses privados, sino que impiden el desarrollo de las industrias y empresas, que tienen por fundamento de su futura prosperidad una sabia prevision. Ademas, la inestabilidad de los consejos públicos proporciona ventajas desrazonables á los capitalistas sagaces, astutos y acaudalados.

« Todo nuevo arreglo respecto de comercio, rentas, manufacturas ó agricultura, ó que de algun modo afecte el valor relativo

de las diferentes especies de propiedad, ofrece una nueva cosecha á los que estan vigilando los cambios y pueden calcular las consecuencias; una cosecha puede arrebatarse de las manos del honrado labrador ó del confiado artesano, para enriquecer á los que friamente buscan el modo de sacar provecho de donde nada han sembrado. En una palabra, tal estado de cosas engendra las posiciones de egoismo, y el espíritu de juego. Aunque parezca paradoja, es sin embargo una verdad, que en los negocios de gobierno, las mejores medidas, para ser seguras, deben introducirse lentamente. Bajo este punto de vista es, pues, importante que todos los funcionarios públicos no terminen el período de sus empleos al mismo tiempo. La infusion gradual de nuevos elementos, que puedan mezclarse con los viejos, asegura una renovacion gradual, y la permanente union del todo.

« Pero los malos efectos de un gobierno mudable se hacen sentir todavia mas en las relaciones con las naciones extranjeras. Quita el respeto y confianza de los otros pueblos, y todas las ventajas relacionadas con el carácter nacional. No solamente quedan sus medidas expuestas á los manejos silenciosos de la intriga extranjera, sino que sujeta toda su política á ser frustrada por la mas estable de sus rivales y adversarios extranjeros.

« Una nacion es á otra nacion lo que un individuo á otro, con esta melancólica diferencia tal vez, que las naciones, con menos afecciones benévolas que los individuos, tienen menos restricciones para tomar indebidas ventajas de la indiscrecion de otras. Si una nacion está fluctuando perpetuamente en sus medidas respecto de proteccion á la agricultura, al comercio, á las manufacturas, en todas ellas muestra incertidumbre de propósito; y las naciones extranjeras, que la notan, minarán con una sagacidad sistemática los cimientos de su prosperidad. Por este motivo, América sufrió bajo la confederacion los males mas serios. « Ella, dice el *Federalista* con demasiada libertad y audacia, encuentra que sus amigos no le tienen respeto ninguno; que es la irrisión de sus enemigos, y la presa de cada nacion que tiene interés en especular sobre sus fluctuantes consejos y embarazados negocios.

« Los gobiernos extranjeros no pueden, además, entrar con seguridad en arreglos permanentes con uno cuyos consejos están perpetuamente fluctuantes. Para asegurar el respeto de las naciones extranjeras, debe haber aptitud para cumplir sus comprometimientos, confianza para sostenerlos, y duración para asegurar su ejecución por parte del gobierno. En casos de esta clase, el carácter nacional es inestimable. No basta el que haya un sentimiento de justicia; una permanencia ilustrada debe caracterizar la política del gobierno. Tan dañino es el capricho como la locura, y la corrupción es apenas peor que la indecisión y la fluctuación. Bajo este aspecto, independientemente de sus atribuciones legislativas, la participación del Senado en las funciones del ejecutivo, en nombrar embajadores, y en hacer tratados con las naciones extranjeras, da fuerza adicional á las razones en favor de su prolongado término de servicio. »

Las razones expuestas son, en mi concepto, decisivas para justificar la duración que la Constitución de los Estados Unidos da al cargo de senador; pero ¿no lo son de la misma manera para disponer que los miembros de la otra Cámara tengan igual duración?

Convengo en que las ventajas de la estabilidad son muy grandes; pero es necesario que no degeneren en inmovilidad é inmutabilidad. Habría este riesgo, si todos los funcionarios públicos durasen mucho tiempo en sus empleos. Es menester que la sávia de la opinión penetre constantemente en el gobierno para reanimarlo. Y como esto puede lograrse, sin comprometer la estabilidad, renovando una de las Cámaras con mas frecuencia que la otra, debe hacerse. Basta que el principio conservador de la larga duración en el empleo, obre en una de las Cámaras, para que se evite cualquier resolución precipitada en los consejos legislativos. Una sirve de contrapeso á la otra; pero hay un medio de hacer obrar la opinión sobre la que pudiera estar dispuesta á ignorarla.

Por esto, la Constitución americana, que fijó el período de seis años para los senadores, estableció el de dos años para los miembros de la Cámara de representantes. Creo, sin embargo,

que este último periodo es muy corto, y que es preferible el de cuatro años fijado por la Constitucion argentina, renovándose la mitad del cuerpo cada dos años. Tal vez los legisladores americanos habrian fijado tambien el término de la duracion de los representantes en cuatro años, si, en el tiempo en que se hizo la Constitucion, la prensa, los ferro-carriles y el vapor hubieren facilitado al pueblo los medios de ejercer una activa y constante influencia sobre sus delegados, como puede ejercerla y la ejerce el dia de hoy. Cuatro años de duracion en el empleo no pueden tener el efecto de impedir la identificacion del representante con sus comitentes; pero sí tendrán con seguridad el de hacerlo mas apto para el desempeño de las funciones legislativas, de hacerle apreciar mejor la importancia de su cometido, y de aumentar por lo mismo el sentimiento de responsabilidad para con el pueblo. El sistema de renovacion gradual facilita el que las opiniones nuevas tengan siempre un número crecido de representantes en la legislatura, sin dejar á esta expuesta á ser dominada por ellas irreflexivamente, porque siempre habrá en ella un elemento conservador bastante poderoso para hacerlas examinar con detencion.

Si estoy de acuerdo con el plan de duracion y de renovacion gradual adoptado por la Constitucion argentina respecto de la Cámara de representantes, no encuentro igualmente fundado el que ha seguido respecto de los senadores. Un término de nueve años, como el fijado por la Constitucion argentina para los miembros del Senado, me parece demasiado largo, y ocasionado al peligro de que esa Cámara adquiriera un carácter aristocrático. No soy enemigo de las innovaciones cuando encuentro fundamento para separarme de lo conocido, como creo que lo hay para adoptar respecto de la Cámara de representantes el plan de duracion y renovacion gradual que he indicado; pero el Senado americano ha funcionado tan satisfactoriamente para todos durante ochenta años; se han encontrado tan bien consultados en él todos los requisitos que debe tener una Cámara alta, que no veo cual haya podido ser la razon para separarse del sistema seguido por los Estados Unidos.

Aun á este plan se objetó que podia conducir á formar una clase aristocrática; y el juez Story, aunque admite la posibilidad del hecho, dice acerca de esto: « Pero la irresistible respuesta á todo razonamiento de esta clase es, que antes de que tal revolucion se realizase, el Senado debe, en primer lugar, corromperse; que despues debe corromper las legislaturas de los estados; y ultimamente corromper al pueblo en su mayoria. A menos que se haga todo esto, y se continúe, la usurpacion del Senado seria tan vana como transitoria. El cambio periódico de sus miembros regeneraria de otro modo todo el cuerpo. Y si tal corrupcion general existiese, es enteramente ocioso hablar de usurpacion ó aristocracia; porque el gobierno seria entonces lo que el pueblo escogiese que fuera; representaria lo que juzgase propio que representara.

« Pero la experiencia es, despues de todo, la mejor prueba en toda materia de esta clase. El tiempo, que destruye la frágil fábrica de las opiniones de los hombres, no sirve sino para confirmar los juicios de la naturaleza. ¿Qué nos dice la historia de nuestras propias instituciones y de las de otros paises? En la Gran Bretaña, la Cámara de los Comunes es elegida por siete años; y no por eso es menos un órgano de la opinion popular, ni menos celosa de los derechos públicos, que cuando habia parlamentos anuales ó trienales.

« En Marilandia, el Senado es no solamente elegido por cinco años, sino que tiene el derecho de llenar las vacantes que ocurran en su propio cuerpo, y no hay votacion entre los miembros durante el término. ¿Qué fuente tan fecunda podia ser esta para objeciones teóricas y alarmas aparentes por la seguridad de las libertades públicas! Sin embargo, Marilandia continúa gozando de las bendiciones de buen gobierno y racional libertad, sin temor ni molestia. »

Cuando la forma que da á la sociedad la posesion por cada ciudadano de los derechos absolutos que consagran las enmiendas de la Constitucion americana, y la distribucion del poder entre un gobierno nacional y jurisdicciones locales, de manera que se facilite el activo y eficiente control del pueblo en las operacio-

nes de todos sus delegados, no hay riesgo en conservar á estos en sus puestos por un tiempo algo largo. El elemento democrático tiene entonces bastantes medios de hacer sentir su influencia en el gobierno, y las libertades públicas, puestas fuera del alcance de la accion de los que ejercen el poder, que no pueden emplearlo en anular ni reglar lo que es meramente de competencia individual, no corren ningun riesgo. Pero si la ley fundamental es una de esas Constituciones sedicentes republicanas, que despues de enumerar una larga série de libertades y derechos de que deben gozar los ciudadanos, terminan diciendo, que esos ciudadanos no podrán gozar de tales libertades y derechos sino *segun lo disponga la ley...* entonces los que ejercen el poder tienen en sus manos los medios de convertirse en lo que quieran, porque está en su arbitrio destruir la barrera que la posesion de derechos individuales absolutos por parte de los ciudadanos establece contra los avances de los que quieren abusar de él; sobre todo, si á los que ejercen funciones ejecutivas ó judiciales se les permite sentarse en las Cámaras como legisladores, al mismo tiempo que desempeñan aquellas. Con tales Constituciones que dejan á discrecion de las autoridades constituidas las libertades y derechos que deben asegurarse de un modo absoluto, poniéndolos fuera de su accion y reunen en unas mismas manos los poderes que deben estar divididos entre funcionarios distintos, aunque las elecciones para estos empleos fuesen bienales ó anuales, la libertad correrá siempre grandes riesgos; porque se deja al legislador el poder de anularla por leyes, y en manos de los que hagan estas, el de ejecutarlas y aplicarlas. El tiempo de la duracion en el empleo, no es por sí solo una limitacion del poder que impida el abuso de él, como lo prueba la historia de las repúblicas italianas, en algunas de las cuales los magistrados duraban en sus puestos solamente un año y aun seis meses, y sin embargo, ellas nos presentan ejemplos de los mas flagrantes excesos. La limitacion positiva, el freno eficaz para impedir estos, está en la forma que da á la sociedad la posesion por sus miembros de ciertos derechos absolutos, que les dan la importancia necesaria para obrar como individuos de una comunidad sobe-

rana; y la descentralización del poder, que facilita el que los que lo ejercen se controlen y contrapesen reciprocamente. La duración de los legisladores debe, pues, fijarse, no precisamente en consideración de la facilidad que proporcione para impedir usurpaciones, sino de la que preste para que la opinión popular ejerza sobre la legislatura una influencia racional y saludable.

LECCION XX

Formacion de las leyes.

Entre las tareas en que deben ocuparse los encargados de ejercer el poder público, ninguna es de mayor importancia que la formación de las leyes. Ellas son las que han de reglar los negocios é intereses de la comunidad política, y á ellas deben conformar sus actos los ciudadanos, así como de acuerdo con ellas tienen que usar de su poder los funcionarios del departamento ejecutivo y judicial. Son la expresion de la voluntad del soberano, por medio de sus delegados al efecto ; y por lo mismo es de sumo interés que el procedimiento para hacerlas dé las mayores garantías de que realmente serán la manifestacion de la voluntad popular, y ademas de que serán las mejor combinadas para satisfacer las necesidades á que se debe atender.

Lo primero se consigue encargando de su formacion á un cuerpo legislativo constituido de la manera indicada en las lecciones anteriores ; porque en él estarán representadas todas las voluntades y opiniones, por personas competentes para expresarlas. Así, los deseos del pueblo tienen órganos caracterizados que los manifiesten, y habrá en el cuerpo legislativo voluntad pronunciada de atender á sus intereses. Este es ya un gran bien ; porque puede contarse con que los miembros de la Asamblea representativa tengan el propósito de hacer lo mejor por ese pueblo, con quien tienen que confundirse y sufrir las consecuencias de sus disposiciones, luego que espire su mandato, y aun durante él.

Pero no basta el deseo de hacer el bien para poder realizarlo. Es preciso adoptar y poner por obra los medios mas adecuados para ello. La tarea de reglar los muchos y complicados negocios

è intereses de la comunidad politica por medio de leyes apropiadas para su mejor administracion, es una ocupacion compleja, que solo puede tener buenos resultados procediendo con los conocimientos, prudencia y método necesarios para lograr el acierto. Por esta razon, desde que ha habido cuerpos representativos encargados de hacer leyes, se han adoptado en ellos ciertas reglas de procedimiento en la preparacion de los proyectos, la discusion y aprobacion de ellos, las cuales tienden á hacer ordenadas las deliberaciones, y á que ellas recaigan sobre planes bien preparados, que faciliten la discusion y decision discreta de ellos.

«Hacer leyes, dice Mr. Mill, es una obra que requiere, mas que cualquiera otra, no solamente espíritus experimentados y ejercitados, sino tambien hombres formados para este oficio por medio de estudios detenidos y laboriosos. Esta razon bastaria, aunque no hubiese otras, para que las leyes no pudiesen jamás hacerse sino por una comision compuesta de un pequeño número de personas. Una razon no menos concluyente es, que cada cláusula de la ley exige que se redacte con la percepcion mas exacta y mas previsora de su efecto sobre todas las demas cláusulas, y que la ley, una vez completa, pueda fundirse y colocarse con propiedad entre el conjunto de leyes preexistentes. Es imposible que estas condiciones puedan llenarse en un grado cualquiera, cuando las leyes son votadas, cláusula por cláusula, en una Asamblea compuesta de elementos diversos. La incongruencia de tal manera de legislar saltaria á la vista, si nuestras leyes no fuesen ya, en cuanto á la forma y la interpretacion, un caos tal, que nada parece ya capaz de aumentar la confusion y contradiccion. Sin embargo, aun bajo este régimen, la ineptitud completa de nuestro mecanismo legislativo, para alcanzar el fin que se propone, se hace sentir cada año mas y mas por inconvenientes prácticos.

«Solo el tiempo que emplea necesariamente el procedimiento por el cual tienen que atravesar los *bills*, hace del Parlamento un cuerpo mas y mas incapaz de acordar alguno, si no es sobre objetos aislados y limitados. Que se haya preparado un *bill*, que

se proponga en su conjunto tratar de un asunto cualquiera (y es imposible estatuir sobre alguna cosa sin tener presente el conjunto de ella) ese *bill* se arrastrará de sesion en sesion, porque no se puede encontrar el tiempo de ocuparse en él. Poco importa que haya sido redactado despacio por la autoridad mas competente, y provista ademas de todos los recursos é informes; ó que haya sido preparado por una comision selecta, encargada de este cuidado por su profundo conocimiento de la materia, y que haya pasado años enteros en el estudio y la coordinacion de la medida de que se trata..... el *bill* no pasará; porque la Cámara de los comunes no abandonará el privilegio de retocarlo con sus pesadas manos.

Poco ha, se ha adoptado con bastante generalidad la costumbre, cuando ya se ha aceptado un *bill*, de enviarlo á una comision selecta para ser examinado detenidamente. Pero no se ha hallado que esa costumbre ahorrase mucho tiempo; porque cuando en seguida la comision de toda la Cámara pronuncia sobre el *bill*, las opiniones y las humoradas privadas, dominadas hasta entonces por el saber, insisten siempre en encontrar su ocasion favorable ante el tribunal de la ignorancia. La Cámara de los pares ha adoptado generalmente esta costumbre, porque sus miembros son en menor número, son menos ávidos de inmiscuirse en todo, y menos celosos de la importancia de sus votos individuales, que los de la Cámara electiva. Y cuando el *bill* de numerosas cláusulas logra hacerse discutir en detal; cómo pintar el estado en que sale de las manos de la comision! Se han olvidado cláusulas que eran necesarias para que el resto produzca efecto, se han insertado otras increíbles para favorecer algun interés privado, ó contentar á algun miembro sujeto á humoradas que amenazan retardar el *bill*; por instigacion de algun semi-sabio, que no tiene sino una tintura superficial de la materia, se han introducido artículos que conducen á consecuencias que no se habian previsto en el primer momento, ni por el miembro que ha propuesto el *bill*, ni por los que lo han apoyado; y será necesario en la sesion siguiente un acto reformativo para corregir sus malos efectos. Es un mal de la manera actual de conducir las

cosas, que la exposicion y la defensa de un *bill* sean raras veces el hecho de una persona que lo haya concebido, y que probablemente no tiene asiento en la Cámara. La defensa de un *bill* toca á algun ministro ó á algun miembro del Parlamento que no lo ha concebido; que tiene necesidad de que otro le suministre los argumentos, con excepcion de los que son evidentes por sí mismos; que no conoce toda la fuerza de su causa, ni las mejores razones que tiene en su apoyo, y que se halla en completa incapacidad de responder á objeciones imprevistas. Con respecto á los *bills* del gobierno, se puede remediar este mal, y en algunas Constituciones representativas se ha remediado, permitiendo al gobierno ser representado en las dos Cámaras, por personas que poseen su confianza y tienen el derecho de hablar, aunque no tengan el de votar.

« Si esa mayoría de la Cámara de los comunes, mayoría hasta ahora considerable, que no desea proponer alguna modificacion ni hacer un discurso, quisiese no abandonar por mas tiempo todas las cosas á los que proponen y hablan; si quisiese acordarse de que necesitan otras facultades para legislar, que la de hablar fácilmente y obtener los votós de un cuerpo de constituyentes, y que estas cualidades pueden encontrarse buscándolas, bien pronto se reconoceria que, en materia de legislacion, como de administracion, el solo oficio de que una asamblea puede ser capaz, no es de hacer ella misma la cosa, sino de hacerla hacer, de decidir á quien debe confiarse; y una vez hecha, concederle ó rehusarle la sancion nacional. Todo gobierno hecho para un grado elevado de civilizacion, deberia tener entre sus elementos fundamentales un cuerpo cuyos miembros no excediesen en número á los del gabinete, y cuyo encargo especial fuese el de hacer las leyes. Si las de nuestro pais fuesen revisadas y refundidas, como lo serán sin duda dentro de poco, la comision de codificacion que ejecutase esa obra deberia subsistir como institucion permanente, para velar sobre ella, impedir la deterioracion, y hacer todas las mejoras que llegasen á ser necesarias. Nadie desearia que este cuerpo poseyese por sí el poder de dar leyes; la comision no haria sino representar el elemento de inteligencia, el parlamento represen-

taria el elemento de voluntad. Ninguna medida vendria á ser ley sin haber sido sancionada expresamente por el Parlamento; y este ó la Cámara de los lores tendria el poder, no solamente de rechazar el *bill*, sino de devolverlo á la comision, para ser examinado de nuevo, y mejorado. Cada una de las Cámaras podria tambien desplegar su iniciativa, señalando una materia de ley á la comision. Naturalmente, esta no tendria derecho de rehusar la formacion de las leyes demandadas por el pais. Dándosele instrucciones por ambas Cámaras de concierto para preparar el *bill* que tuviese algun fin particular, estas instrucciones deberian ser obedecidas por los comisarios, á menos que prefiriesen dar su dimision¹. »

Mr. Mill indica que los comisarios para tal efecto podrian nombrarse por un término de cinco años, con condicion de que las Cámaras pudiesen pedir su renovacion, antes de ese tiempo, y continúa diciendo : « A la espiracion de los cinco años, un miembro perderia su puesto, á menos que fuese nombrado de nuevo. De este modo, se tendria un medio cómodo de desembarazarse de los miembros que no se hubiesen mostrado á la altura de su empleo, y de infundir en las venas del cuerpo sangre nueva y mas jóven.

« La necesidad de una precaucion semejante se habia hecho sentir aun en la democracia ateniense, en donde, en el tiempo de su mayor poder, la *Ecclesia* popular podia dictar *Psephismos*, que eran casi siempre decretos de simple policia; pero en cuanto á las leyes propiamente dichas, no podian ser expedidas sino por un cuerpo diferente y menos numeroso, denominado el *Nomoteta*, que tenia tambien el deber de revisar las leyes y concordarlas. »

El plan de Mr. Mill me parece digno de la mayor atencion ; y en algunas partes, aunque la Constitucion no hace obligatoria la preparacion de los proyectos de ley, ó el exámen preciso por una comision de los que presenten los diputados, ó los ministros ó funcionarios del departamento ejecutivo, se ha procedido de

¹ *On representative government.*

acuerdo con esta idea. La redaccion de códigos, ó de proyectos de ley de alguna importancia, se ha encargado á un individuo competente, y su trabajo ha sido sometido al exámen de una comision de igual competencia, antes de presentarse á la aprobacion de las Cámaras. Es el procedimiento que se ha seguido en Chile para la preparacion de los códigos que ha aprobado el Congreso de aquella república.

Es sin duda muy importante que cada miembro de las Cámaras pueda tener la iniciativa de una ley cualquiera, que en su opinion sea demandada por las necesidades del pais, ó propia para su progreso y bienestar. Pero ningun mal puede resultar de que cualquier proyecto, que un diputado presente, se pase á la Comision legislativa, para que lo examine, y proponga, ya que se adopte en los términos en que ha sido presentado, ó, que indique las reformas que deban hacérsele. Por el contrario, resultará el bien de que el bill ó proyecto sea comparado con las disposiciones existentes, y puesto de acuerdo con ellas, ó de que se promueva la reforma de estas, si las ideas que contiene el bill propuesto son tan importantes que deban prevalecer sobre aquellas.

El sistema de hacer examinar los proyectos de ley por una comision, antes de aprobarlos definitivamente, está en general adoptado en todos los paises que tienen asambleas representativas; solamente, que las comisiones no son establecidas de la manera que indica Mr. Mill, sino que se las nombra ocasionalmente. La idea tiene, pues, hasta cierto punto el asentimiento general en su favor ; pero creo que poniéndola en práctica en los términos en que lo desea Mr. Mill, produciria mejores resultados; se tendria así una comision compuesta de los hombres mas competentes para tratar las materias legislativas.

La intervencion de los funcionarios del departamento ejecutivo del gobierno en la discusion de los proyectos de ley, se halla en práctica en la mayor parte de las naciones en que existe la forma representativa. Casi en todas ellas, los ministros tienen parte en la discusion, y se ha considerado esto tan necesario y conveniente, que en Inglaterra, por ejemplo, en donde esto solo

es permitido á los que son miembros de las Cámaras, no se nombraría ministro al que no fuese par del reino, ó diputado, porque en este carácter es que puede tener voz y voto en las deliberaciones. La Constitucion de los Estados Unidos se ha separado sin embargo, de esta práctica, así como de la de autorizarlos para iniciar proyectos de ley; la seccion 3^a del art. 2^o solo autoriza al presidente para recomendar á la consideracion del Congreso aquellas medidas que creyere convenientes y necesarias; mas no para presentar bills, como el ministerio inglés. Este ejemplo ha dado lugar á que se impugne la práctica inglesa, y se la crea incompatible con la naturaleza del gobierno republicano; por lo mismo me detendré algun tanto en examinar esta materia.

Es indudable que los funcionarios del departamento ejecutivo, que se hallan constantemente ocupados en las tareas de la administracion pública, y por consiguiente en contacto con todos los intereses y en aptitud de apreciar todas las dificultades con que se tropieza para manejarlos, pueden mejor que nadie combinar las medidas legislativas que deben dictar las Cámaras. Bajo el aspecto de la combinacion acertada de los proyectos y de la mas luminosa discusion de ellos, la intervencion de los ministros del ejecutivo es á todas luces provechosa. Para esos puestos se escoge siempre á hombres capaces y experimentados que, por su saber y conocimiento práctico de los negocios, dan garantías de que pueden desempeñar satisfactoriamente la tarea de redactar un proyecto y de dilucidar las aserciones á que la discusion de él dé lugar. El que ha de cargar con el deber de ejecutar la ley, puede prever mejor los efectos que ella habrá de producir, y las dificultades con que puede tropezar en su ejecucion; porque, por la naturaleza de su empleo, tiene obligacion de pensar en ellas.

Estas son las razones que se aducen para dar á los miembros del ejecutivo la facultad de iniciar las leyes y de intervenir en su discusion. Sin embargo, no faltan ejemplos que aducir en contra de esta intervencion, y que hacen temer que, si ella puede ser útil para que las leyes sean bien combinadas y con-

gruientemente redactadas, puede tambien ser muy peligrosa, por cuanto facilita á los funcionarios del ejecutivo una poderosa influencia sobre los miembros de las Cámaras. Estos, se dice, darán sus votos en favor de los proyectos, ya sea por complacer al ministro que los propone, ya por temor de incurrir en su desagrado. Los ministros tendrán así el medio de obtener la aprobacion del Cuerpo legislativo á medidas adversas á los derechos de los ciudadanos y á los intereses de la nacion. Los reinados de Carlos I, de Carlos II y de Jacobo II nos presentan hechos que justifican estos temores; y despues de los Estuárdos, no han dejado tampoco de repetirse estos en Inglaterra, bajo los reinados de Jorge III y Jorge IV. Durante ellos, el Parlamento fué arrastrado á aprobar leyes perjudiciales ó inconvenientes por ministros que, con su participacion en las deliberaciones legislativas, tenian medios poderosos para ejercer una influencia poderosa sobre los diputados. Es verdad que entonces la Cámara de los comunes no tenia ese carácter popular que empezó á adquirir con la reforma electoral hecha en 1852, y que ha crecido con la realizada en 1868, y el ministerio tenia medios de que ahora no puede disponer en tan vasta escala, para formar en el Parlamento una mayoría acomodaticia, que le facilitase realizar sus propósitos, aun cuando fuesen ellos contrarios al voto de la mayoría nacional. Desde 1852, el pueblo ha tenido una representacion mas congruente con sus aspiraciones, y con ella medios mas positivos de resistencia á los avances del ejecutivo; y lo que ha sucedido es, no que los diputados se dobleguen á cumplir con los deseos del ministerio, sino que este tenga que aceptar y realizar los de aquellos, ó dejar el puesto. Roberto Peel luchó mucho tiempo contra la ley derogatoria de las que existian sobre los cereales, apoyado por la poderosa aristocracia británica; pero tuvo al fin que rendirse, y cambiando de filas, unirse á los diputados que sostenian la reforma económica promovida por el ilustre Ricardo Cobden, que es una de las precláras glorias cívicas de la nacion inglesa. Mr. Disraeli tuvo que hacer, en la cuestion de la reforma electoral, una evolucion semejante á la de Peel en la de los cereales, y realizar con su

firma la mejora del sistema eleccionario, que los torys con él habian combatido. La posicion que le dió esta condescendencia con la voluntad nacional, no lo habilitó, sin embargo, para formar una mayoría que rechazase el bill que abolia la iglesia oficial en Irlanda, que Mr. Gladstone vino á hacer triunfar por una mayoría inmensa, despues que el jefe de los torys tuvo que abandonar el puesto.

Estos ejemplos demuestran que si la iniciativa de las leyes por los ministros del ejecutivo, y su intervencion en la discusion de ellas es peligrosa cuando el elemento democrático es débil en la Constitucion del gobierno, este peligro no existe cuando el elemento democrático es fuerte.

Otra objecion se hace, que puede tener fuerza, aun en este último caso. Hemos visto la necesidad de la division del ejercicio de las funciones del poder, para que el gobierno pueda llenar mejor el objeto de su institucion, y los derechos de los ciudadanos sean mas respetados. Si los ministros pueden iniciar las medidas legislativas y participar en la discusion de ellas, no existe la division de los poderes legislativo y ejecutivo. A esto responderé con lo que decia Madison¹ tratando de esta division :

« El oráculo que siempre se consulta y cita sobre esta materia, es el célebre Montesquieu. Si él no es el autor de este precioso precepto de la ciencia política (la division del poder) tiene por lo menos el mérito de ser quien con mas eficacia lo ha desenvuelto y recomendado á la atencion del género humano. Esforcémosnos, en primer lugar, en establecer su significado sobre este punto.

« La Constitucion británica fué para Montesquieu lo que Homero ha sido para los escritores didácticos sobre la poesia épica. Del mismo modo que estos han considerado la obra del bardo inmortal como el perfecto modelo de donde debian tomarse los preceptos y principios del arte épico, y por los cuales habia de juzgarse ; así este eminente crítico parece haber mirado la Constitucion inglesa como el modelo, ó, para usar su misma expre-

¹ *Federalista* n.º 47.

sion, como el espejo de la libertad política; y haber presentado, en la forma de verdades elementales, los varios principios característicos de ese especial sistema. Para estar, pues, seguros de no equivocarnos respecto de su inteligencia en este caso, ocurramos á la fuente de donde se ha tomado la máxima. Al mas ligero examen de la Constitución británica, percibiremos que los departamentos legislativo y judicial no están en manera alguna totalmente separados, ni son distintos entre sí. El magistrado ejecutivo forma una parte integrante de la autoridad legislativa; solo él tiene la prerogativa de hacer tratados con los soberanos extranjeros que, una vez hechos, tienen, con ciertas limitaciones, la fuerza de actos legislativos. Todos los miembros del departamento judicial son nombrados por él; puede removerlos, á petición de las dos Cámaras del Parlamento, y cuando le place consultarlos, forman uno de sus consejos constitucionales.

«Una rama del departamento legislativo forma tambien un gran consejo constitucional para el jefe del ejecutivo; asi como por otra parte es el único depositario del poder judicial en los casos de acusacion pública (*impeachment*), y está investido con la suprema jurisdiccion de apelacion en todos los demas casos. Los jueces, ademas, se hallan tan relacionados con el departamento legislativo, que á menudo concurren á sus deliberaciones y participan de ellas, aun cuando no se les admita á votar.

«De estos hechos, que sirven de guia á Montesquieu, puede claramente inferirse que al decir: «no puede haber libertad ninguna donde los poderes legislativo y ejecutivo están reunidos en la misma persona ó cuerpo de magistrados,» ó «si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo», nunca entendió que esos departamentos no debian tener *union parcial* ninguna, ni ser de ningun *contrapeso* para los actos del otro. Lo que quiso decir, como sus mismas palabras lo dan á entender, y está aun mas concluyentemente explicado por el ejemplo que tenia á la vista, no puede ser sino esto: — que donde todo el poder de un departamento es ejercido por los mismos que poseen todo el poder de otro departamento, están subvertidos los principios fundamentales de una Constitución libre.

« Las razones en que Montesquieu funda su máxima, son una prueba adicional de lo que ha querido decir. « Cuando los poderes legislativo y ejecutivo, dice, están reunidos en una misma persona ó cuerpo, no puede haber libertad ninguna, porque hay que temer que el mismo monarca ó Senado dicte leyes tiránicas para ejecutarlas de un modo tiránico. » Además, « si el poder de juzgar estuviera unido con el legislativo, la vida y la libertad de los súbditos se verían expuestas á una acción arbitraria; porque el juez sería entonces *legislador*. Reunido al ejecutivo, el *juez* podría proceder con toda la violencia de un opresor. »

Mr. Madison cita varias de las Constituciones de los Estados que forman la confederación, según las cuales los funcionarios de un departamento toman parte en las tareas de los otros, y después dice¹: « En un gobierno en que se colocan en manos de un monarca hereditario numerosas y extensas prerogativas, el departamento ejecutivo es con mucha razón mirado como fuente de peligro, y observado con toda la desconfianza que debe inspirar el celo por la libertad. En una democracia en donde el pueblo ejerce en persona las funciones legislativas, y está constantemente expuesto, por su incapacidad para la deliberación regular y las medidas concertadas, á las ambiciosas intrigas de sus magistrados ejecutivos, puede muy bien recelarse que de allí mismo surja la tiranía en una favorable circunstancia. Pero en una república administrativa, en que el magistrado se halla cuidadosamente limitado, tanto en la extensión como en la duración de su poder, y en donde el legislativo se ejerce por una asamblea inspirada por la presunta influencia del pueblo, con intrépida confianza en su fuerza propia; siendo bastante numerosa para experimentar todas las pasiones que agitan á la multitud, es contra la ambición emprendedora de este departamento que el pueblo debe emplear toda su desconfianza y agotar todas sus precauciones. »

Estas reflexiones que Madison hacia para desvanecer la objeción que se hacia á la Constitución de los Estados Unidos, de que no consultaba el principio de la división del poder, son aplicables

¹ *Federalista* n.º 48.

para justificar la intervencion que se dé á los funcionarios del departamento ejecutivo en la iniciacion y discusion de las leyes. Hay todo que ganar, y muy poco riesgo de perder algo en permitirles presentar proyectos de ley elaborados por ellos, y en oír lo que digan sobre esto, y los demas que sean materia de las deliberaciones de las Cámaras. Existiendo la comision de legislacion de que he hablado antes, componiéndose ella de hombres independientes elegidos por las Cámaras, teniendo que pasar los proyectos por el exámen de esta, y no teniendo ningun empleado de los otros departamentos voto decisivo (por cuanto ninguno puede ser diputado y obtener otro empleo al mismo tiempo), ni hay motivo para decir que se confunden los poderes, ni riesgo de que el ejecutivo tenga una influencia perjudicial en la formacion de las leyes.

Bueno es que los que ejercen las funciones del poder delegadas á un departamento, no tengan parte en las *decisiones* de otro: pero no que estén incomunicados con él. La comunicacion constante de los funcionarios del ejecutivo con los miembros de la legislatura, contribuye á que aquellos se inspiren de la voluntad y deseos de la mayoría de estos, y marchen en mejor armonía con ellos. Hay así mas facilidad para que el ejecutivo y las Cámaras se entiendan y vengán á acordarse sobre medidas legislativas de importancia, respecto de las cuales disientan al principio en algunos puntos.

Mucho respeto me inspira la opinion de los hombres eminentes que redactaron la Constitucion de los Estados Unidos; pero creo que si no hubiesen cerrado las puertas para que los secretarios del presidente no pudiesen tomar parte en las deliberaciones legislativas, es probable que en las desavenencias que últimamente ha habido entre el presidente Johnson y las Cámaras, que han conmovido la Union tan profundamente, los dos departamentos habrian podido entenderse, y las leyes sobre reconstruccion de los Estados del Sur habrian sido menos imperfectas. Hablo en el concepto de que tambien hubiese existido la comision permanente de legislacion de que he hablado antes.

Existiendo esa comision, las disposiciones del art. 58 de la

Constitucion argentina, que permite al ejecutivo iniciar las leyes, y la del 92, que autoriza á los ministros á tomar parte en la discusion de ellas, me parecia excelente. Tendria todas las ventajas de que he hablado anteriormente, sin el riesgo de que los ministros pudiesen ejercer una influencia indebida sobre los miembros de las Cámaras, puesto que la discusion versaria sobre lo que la comision, y no el ejecutivo, creyese conveniente someter á su deliberacion y decision.

Si se permite la iniciacion de los proyectos de ley á los funcionarios del departamento ejecutivo, del mismo modo que á los miembros de las Cámaras, y se establece que no puedan esos proyectos tomarse en consideracion, sin ser previamente examinados por la comision de legislacion como indica Mr. Mill, no doy ninguna importancia á esos procedimientos dilatorios de someter las leyes á varias lecturas antes de aprobarlas. Basta aquella precaucion para que sean examinados detenidamente. En tal caso, me parece que los trámites establecidos por los artículos del 69 al 73 de la Constitucion argentina, que son idénticos á los que prescribe la sesion 7^a del art. 1^o de la Constitucion de los Estados Unidos, para la formacion de las leyes, son bastantes para fundar la confianza de que estas serán el fruto de una reflexion detenida, y de la consideracion debida por los intereses de la comunidad política.

Entre estas disposiciones, figura la que dá al jefe del departamento ejecutivo el poder de suspender los efectos de la ley acordada por las Cámaras y devolverla á estas para que sea considerada de nuevo. Ella ha sido y es todavia objeto de controversias empeñadas entre los que se ocupan de la filosofia política. Se cree que el veto suspensivo y la condicion de que la ley no pueda llevarse á efecto si las Cámaras no insisten en sus disposiciones por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, es una facultad peligrosa, una participacion exorbitante del ejecutivo en la formacion de las leyes, la cual puede privar muchas veces á la nacion de medidas demandadas por sus necesidades y por la voluntad popular. Seria mejor, se dice, que lo acordado por la mayoria se llevase á efecto por el departamento ejecutivo, sin

que este tuviese derecho de suspender la accion de la ley, ni hacer objecion de ninguna clase; de otra manera, se pone en manos del ejecutivo el medio de frustrar la voluntad pronunciada del legislador, ó de que la existencia de la ley dependa de él.

Es menester tener presente lo que es, y debe ser, una asamblea legislativa, para que sus miembros tengan la mayor independencia. Deben gozar de completa inmunidad en sus opiniones y en razon de sus votos, para que se sientan seguros y emitan sus ideas libremente sin consultar sino su conciencia y la voluntad nacional. No pueden tener otra responsabilidad que la que pueden exigirles sus comitentes, no reeligiéndolos. Pero esta no es bastante para eximirlos de ser arrastrados por la pasion, estimulada por oradores, que con su elocuencia los induzcan á adoptar medidas inconsultas y perjudiciales. Una asamblea numerosa, por muchas precauciones que se tomen, se halla siempre expuesta, aunque en mas reducida escala, á los mismos arranques apasionados que una asamblea popular, y á adoptar, cediendo á ellos, disposiciones inconvenientes. En tal caso, es prudente oponer una barrera á sus movimientos imprudentes, indiscretos, ó apasionados, y hacer que reconsidere lo que ha acordado; y que no pueda convertirlo en ley sino con el voto de una mayoría mas considerable. Ninguna barrera mejor que el veto suspensivo, puesto en manos del que, por la naturaleza de su posicion, está en mayor aptitud de apreciar las consecuencias que pueden resultar de que se lleve á efecto una ley, y del que, por ser responsable individualmente ante la opinion, y sentir sobre su sola persona todo el peso de la responsabilidad, no hará uso de tal facultad sino cuando la ley sea á todas luces inconveniente.

Si sus ministros tienen parte en las discusiones de los proyectos, y si estos han pasado por la ordalia de la comision de legislacion; de que he hablado antes, es casi seguro que jamás se usará del veto. En Inglaterra, el monarca tiene el derecho de veto absoluto; pero desde ha muchos años, es una facultad nominal de que no se hace uso; porque cuando los proyectos van á la sancion real, han sido debatidos y considerados con tanta

detencion, las razones que el ejecutivo pudiera tener en contra de ellos, se han examinado tan minuciosamente, y la opinion nacional se ha manifestado de tal manera en favor de ellos, que ningun monarca se atreveria á ponerles su veto.

Con un sistema de representacion que no consulta el que las minorías sean representadas, como sucede generalmente con los que existen, es sobre todo importante el que el ejecutivo tenga el voto suspensivo, siquiera sea para obligar á que las leyes sean aprobadas por una mayoría que exprese mejor la voluntad de la verdadera mayoría nacional. Este es el efecto que produce el veto suspensivo; las Cámaras tienen que aprobar el proyecto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, número que dá mas garantías que una simple mayoría, de que esta es la expresion de la voluntad de la mayoría nacional.

En las apasionadas y tempestuosas deliberaciones de las Cámaras americanas, que dieron por resultado la aprobacion de las leyes sobre reconstruccion, ha habido ocasion de conocer la importancia del veto suspensivo. Esas leyes, que tantas reclamaciones han causado, y que es probable se reformen antes de mucho, habrian contenido disposiciones mas inconvenientes, los que las promovieron hubieran dado todavía mas vuelo á la pasion, si Mr. Johnson no hubiese tenido en sus manos el poder de suspender su efecto y devolverlas á las Cámaras para que las reconsiderasen. Muchas de esas medidas quedaron sin efecto, porque en la reconsideracion posterior no reunieron la mayoría de dos tercios de los miembros de las Cámaras para su aprobacion definitiva. Otras fueron menos exageradas que lo que habrian sido, si no se hubiese tenido en consideracion la probabilidad del veto.

He creido necesario detenerme en justificar la disposicion de la Constitucion americana que autoriza el veto suspensivo, porque entre los escritores franceses de la escuela llamada radical, que desgraciadamente han servido de guia á los políticos de la América española para hacer constituciones, no faltan algunos que lo impugnan. Sin embargo, aun los hombres de esta escuela, que hicieron la Constitucion de la República francesa de 1848, creyeron necesario que el ejecutivo tuviese esa facultad, pues,

por el artículo 58, dispusieron que el Presidente podría devolver á la reconsideracion de la Asamblea, con un mensaje motivado, los proyectos de ley. Dispusieron, eso sí, al mismo tiempo, que para insistir en ellos solo fuese necesaria la simple mayoría de los votos de los diputados, lo que no dá las garantías de acierto que ofrece lo prevenido por la Constitución americana. Esto es, sin embargo, una prueba de que, aun esos radicales, consideraron ventajoso el veto suspensivo ¹.

Terminaré esta lección examinando si es ó no fundada la disposición de la Constitución americana (inciso 1º, sección 7ª, art. 1º) que previene que el proyecto de ley para levantar renta tendrá origen en la Cámara de representantes, y la de la Constitución argentina (artº 44) que dá la misma iniciativa, y además la de las leyes sobre reclutamientos de tropas, á la Cámara de diputados.

Entre los ingleses, ha sido siempre un principio, que no puede gravarse con impuestos á los ciudadanos sino por decreto de los representantes del pueblo, y que aquel á quien no se concede representación no se le puede exigir el impuesto. Por esto, la Cámara representativa es la que en la Gran Bretaña tiene la iniciativa de las leyes sobre impuestos. Las colonias inglesas de la América del Norte no tenían representación en el Parlamento, y por esta razón resistieron los impuestos con que se pretendió gravarlas por el gobierno británico, resistencia que dió principio á la lucha por la independencia ².

Al constituirse en nación soberana é independiente, consignaron, como era natural, el principio en su ley fundamental; dando á la Cámara de representantes la facultad que en Inglaterra tenía la de los comunes. Se ha dicho, sin embargo, por algunos, que, siendo electivas las dos Cámaras en una república, no había razón para conceder á una un privilegio, dándole exclusivamente

¹ Para mayor esclarecimiento de esta cuestión y otras relativas á la formación de las leyes, conviene ver las luminosas reflexiones que, con bastante extensión, hace sobre ellas *El Federalista*.

² En la *Historia de los Estados Unidos* por Spencer, pueden verse las escenas á que dió lugar en Boston la medida de gravar á las colonias con impuestos sobre el té.

la iniciativa de las leyes sobre impuestos. Y en efecto, varias de las Constituciones de las repúblicas hispano-americanas, fundadas en esta consideracion, no hacen diferencia entre las dos ramas de la legislatura á este respecto.

Son empero muy bien fundadas las disposiciones de las constituciones americana y argentina sobre esta materia. Es verdad que las dos Cámaras del departamento legislativo son electivas; pero la una representa el número, y la otra entidades colectivas que, aunque tengan igual representacion, la una no es nombrada, como la otra, en razon del número de ciudadanos. Ahora bien, los impuestos deben gravar á los habitantes en razan de los medios que tengan para pagarlos, y como es natural presumir que el mayor número posea mas riqueza que el menor (aunque la regla pueda tener sus excepciones), se sigue la consecuencia, que la Cámara que representa el número es la mas competente para apreciar cómo y en qué cuota debe pagarse el impuesto; y tambien cómo debe gastarlo. Y siendo evidente, segun lo hemos demostrado tratando de la descentralizacion del poder, que en donde quiera que se desee constituir un gobierno de forma democrática representativa, es necesario, para que él corresponda al fin de su institucion, que el poder se distribuya entre un gobierno general y jurisdicciones seccionales, y la forma de sociedad se adapte en lo posible al modelo americano, creo que hay, en todo país así constituido, la misma razon para que la Cámara que representa el número sea la que tenga la iniciativa de las leyes sobre impuestos.

En cuanto á la disposicion de la Constitución argentina (art. 44) que da á la Cámara de diputados la facultad de iniciar las leyes sobre reclutamiento de tropas, hallo la misma razon para apoyarla, que la que he expuesto en favor de la que le da la iniciativa de las de impuestos. Si hay razon para que el impuesto pecuniario sea decretado por los que representan el número, la hay igualmente, ó tal vez mas fuerte, para que los mismos sean los que decreten el impuesto de sangre, que habrá de pagarse en razon del número.

Hay varias otras cuestiones interesantes respecto de la forma-

cion de las leyes; pero ellas son relativas al modo de proceder de las Cámaras, que cada una debe reglar, y han sido tan bien dilucidadas por los escritores que han tratado sobre la táctica parlamentaria (Jefferson y Bentham, entre otros) que seria inútil que me ocupase de ellas. Además, no son estrictamente de derecho constitucional.

LECCION XXI

Extension de los poderes del departamento legislativo. — Distribucion de ellos entre el gobierno general y los gobiernos seccionales ó locales.

Hemos visto en la leccion anterior la grande importancia de la funcion de legislar, y la conveniencia de rodear la formacion de las leyes de tantas solemnidades y precauciones como las que han adoptado las Constituciones de los pueblos mas adelantados. En efecto, la ley puede considerarse como la voluntad del soberano, expresada por medio de sus representantes, y una vez emitida, es menester que los individuos de la comunidad la obedezcan; pues, como dice el conde José de Maistre, « la soberana se muestra bajo formas diferentes. Ella no habla en Constantinopla como en Lóndres; pero cuando ha hablado á su modo en una ú otra parte, el *bill* es sin apelacion como el *fetfa*. » El *bill* inglés, sin embargo, reglará mejor los negocios é intereses de la comunidad británica, que el *fetfa* turco los de la sociedad otomana; porque no podrá invadir el dominio de los ciudadanos sobre todas las cosas que la Constitucion del pais ha dejado á su competencia individual, ni el de los gobiernos locales. Los derechos individuales de los ciudadanos son — libertades absolutas, — y las libertades locales fijan un limite á las funciones de los encargados del departamento legislativo del gobierno.

Hemos hablado ya del modo cómo debe formarse el cuerpo representativo que ejerce la funcion de legislar, y qué medios deben adoptarse para la formacion y discusion de los proyectos de ley, á fin de que salgan de manos de los empleados en el departamento legislativo con la perfeccion requerida para que sean eficientes en promover el bien de la comunidad. Pero ¿basta esto para que las leyes sean las mas propias para satisfacer las necesidades del pueblo?

La construccion del departamento legislativo, de que hemos hablado en las lecciones anteriores, es compatible con una organizacion del gobierno en que el ejercicio del poder esté mas ó menos centralizado; su eficiencia no será, sin embargo, la misma en una república unitaria, ó consolidada (como dicen los americanos), que en una república federativa. En el plan mas complejo de esta, el legislador general y el legislador seccional se distribuyen la tarea de reglar los intereses de la comunidad, pueden por lo mismo atender mejor los de su respectiva competencia, se hallan mas en contacto con aquellos á quienes sus arreglos conciernen, y hay, por consiguiente, mayor seguridad de que la legislacion será la mas propia para conservar á la sociedad los bienes que posea, y para aumentarlos. En una república unitaria ó consolidada, por muy buena voluntad que tengan los legisladores para atender á las necesidades del pais, y aunque consagren mucho tiempo á sus tareas, ni pueden conocer los múltiples y varios intereses de la comunidad diseminada en un vasto territorio, ni dictar medidas que combinen todas las diferencias de los que son peculiares á los diferentes grupos de habitantes distribuidos en las secciones de un vasto territorio. Creemos haber demostrado esto con una evidencia fuera de toda duda, cuando hablamos sobre la distribucion del poder entre un gobierno general y gobiernos seccionales; y nos parece innecesario decir nada mas sobre este particular. Lo que interesa es establecer qué porcion del poder de legislar debe asignarse al gobierno general, y cuál á los gobiernos seccionales ó locales.

La cuestion, como dice Grimke, es mas fácil de resolver, cuando se trata de una república consolidada que se federaliza, que de Estados independientes que se confederan; en el primer caso, el gobierno general es el que cede; y en el segundo, son los Estados, los cuales pueden no estar dispuestos á ceder todo el poder que racionalmente deba estar en manos del gobierno general. Estas son dificultades de hecho, cuya solucion depende de la mayor ó menor voluntad que los poseedores de todo el poder tengan de desprenderse de una parte de él, y del conocimiento que cada uno posea de cuánta es la suma de autoridad

que á cada uno es necesaria para poder realizar los fines de su institucion respectivamente. Estas dificultades han sido el escollo de las federaciones, desde las de las ciudades-Estados de la Grecia, hasta la confederacion primera que formaron las colonias inglesas de la América del Norte, cuando se declararon independientes. Pero, por la Constitucion que estas aceptaron en 1789, han sido tan satisfactoriamente resueltas, segun lo prueba la experiencia de ochenta años de marcha ordenada de los Estados Unidos bajo su régimen, que no puede hoy vacilarse en tomarla por base, para establecer la teoria que debe servir de guia en esta parte de la organizacion constitucional.

Mas fácil es determinar los negocios é intereses colectivos del cuerpo entero de una nacion, que pueden ser sometidos á un régimen uniforme y general, y ser por lo mismo de competencia del gobierno nacional, que los muchos y varios que conciernen á cada asociacion local. Puede por esto adoptarse el procedimiento de clasificar los que deben caer bajo la competencia del gobierno general y pueden ser objeto de legislacion nacional, y atribuir á los gobiernos seccionales el poder de legislar sobre todos los demas, no enumerados en aquella clasificacion. Es el procedimiento adoptado por la Constitucion de los Estados Unidos y por la de la república argentina.

No me lisongeo, sin embargo, con la esperanza de que, sea cual fuere la distribucion que se haga del poder entre la legislatura nacional y las seccionales, no dé ella lugar á controversias y dificultades, suscitadas ya por la natural divergencia que habrá siempre en las opiniones de los hombres, ya por la que provenga de los intereses de partido. En la Union americana han existido siempre, y aun existen hoy dia esas divergencias.

Al tratar de esta materia, dice el juez Story¹ : « La consideracion de tan importante asunto detendrá nuestra atencion por un tiempo considerable, tanto por la variedad de puntos que abraza, como por las controversias y discusiones á que ha dado origen. Ha sido en los tiempos pasados, lo es en el presente, y

¹ *On the constitution*. Cap. XIV, lib. III.

con toda probabilidad será en lo futuro el terreno disputable de la Constitución, notable á la vez por las victorias y las derrotas de los mismos partidos. En él los partidarios de los derechos de los Estados (*states rights*) y los de la Union, se encontrarán en ademan hostil; en él, los que han perdido el poder mantendrán largas y arduas luchas para recobrar la confianza pública; y los que han asegurado el poder disputarán cada posición, que puedan tomar, ya sea para el ataque á sus adversarios, ya para la defensa de su política ó de sus principios. Ni debe absolutamente sorprendernos que lo que ha sido verdad en la historia política de otras naciones, lo sea tambien en la nuestra; á saber: que se verá muchas veces que los partidos de oposicion sostendrán ocasionalmente, cuando llegan al poder, el mismo sistema que han combatido obstinadamente cuando estaban fuera de él. Sin suponer que haya falta de sinceridad ó de principios en tales casos, fácilmente puede imaginarse que el giro del razonamiento y el modo de ver las cosas no son los mismos para los que tienen que responder de las medidas del gobierno, que para los que están animados por el ardor de la oposicion y los celos de la rivalidad, que pueden impelerlos á destruir lo que no tienen interés en apoyar. »

Sea, pues, cual fuere la distribucion que se haga de las facultades legislativas, será siempre disputada; pero si la experiencia de cerca de un siglo de buenos resultados en general, que ha tenido la hecha en los Estados Unidos, es una garantía de su excelencia, creo que se me permitirá el tomarla como un modelo, y el que impugne en muchos casos las disposiciones de otras Constituciones federativas que se han separado de él.

Los 18 incisos de la seccion 8^a, art. 1^o de la Constitución de los Estados Unidos¹, enumeran los objetos sobre que puede legislar el Congreso de la Union, los cuales reduce Madison² á las seis clases siguientes: 1^a Garantía contra peligro exterior: 2^a Arreglo de las relaciones exteriores: 3^a Conservacion de la armonía y relaciones convenientes entre los Estados: 4^a Diversos objetos

¹ Véase el apéndice al fin del volumen.

² *Federalista*, n^o 41.

de utilidad general : 5^a Restriccion de ciertos actos perjudiciales impuesta á los Estados : 6^a Disposiciones para dar eficacia á todos estos poderes. La Constitucion argentina (art. 67.) da al Congreso poder para legislar sobre mayor número de objetos, ademas de los que enumera la americana. Entre ellos figuran los siguientes : 1^o dictar los códigos civil, comercial, penal y de minoria : 2^o admitir en la nacion órdenes religiosas, reglar el ejercicio del patronato, y aprobar los concordatos que se hagan con la Santa Sede : 3^o permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional : 4^o fijar los límites de las provincias ; y 5^o dictar disposiciones sobre educacion y mejoras materiales ; en todo lo cual no puede intervenir el gobierno de los Estados Unidos.

Respecto de los poderes que la Constitucion americana atribuye al Congreso, y de los idénticos que le delega la Constitucion argentina, las razones expuestas por Madison en el *Federalista*, desde el número XLI en adelante, ampliadas por Story en su obra sobre la Constitucion, son perentorias para justificar tal delegacion. Nada podria yo agregar á lo que dicen estos maestros de la ciencia, que diese mayor luz sobre esta materia, y por tanto refiero en un todo á sus escritos á los que puedan tener dudas sobre la conveniencia de hacer al Congreso esa asignacion de poderes, para no transcribir aquí textualmente sus extensas demostraciones¹.

El resultado que la distribucion del poder, hecha por los americanos, ha producido para el buen gobierno de la Union, es suficiente para justificarla. Me contraeré, pues, solamente á examinar, si hay ó no razon para dar á los poderes del departamento legislativo mayor extension que la concedida por la Constitucion de los Estados Unidos, y para incluir en los poderes legislativos del gobierno general los que la ley fundamental argentina agrega á aquellos, y ademas á hacer algunas observaciones sobre la facultad de fundar un banco nacional.

Es importante distribuir el poder entre un gobierno general

¹ En Buenos Aires se ha publicado una traduccion española del *Federalista*, la cual pueden consultar los que no posean la lengua inglesa.

con los pueblos extranjeros, y los proteja contra las agresiones de estos. Para todo esto, debe el gobierno nacional tener poderes tan extensos como sea necesario, pero nada mas.

Puestos estos antecedentes, veamos si la disposicion de la Constitucion argentina que da al Congreso nacional la facultad de dictar los códigos civil, penal, comercial y de mineria, es fundada en razon.

Reglar los derechos civiles de las personas, la organizacion de la familia y el modo de disponer de la propiedad, establecer las penas con que deba castigarse á los que cometan ofensas privadas ó públicas, son cosas que pueden hacer los gobiernos de las jurisdicciones seccionales mejor que el gobierno general. Aquellos están en un contacto mas inmediato con las personas y las propiedades, sobre las cuales ha de ejercerse la accion legislativa, y pueden por lo mismo dictar leyes adaptables á ellas con mejor conocimiento de las condiciones locales que deben consultarse. Dar al gobierno general la facultad de reglar estas cosas por códigos uniformes, y privar de ella á los gobiernos domésticos (asi llaman los americanos á los de los Estados) es privarse de una de las ventajas que el gobierno representativo puede proporcionar á la sociedad, á saber : que sobre los gobernantes pese la influencia de los poseedores de estos intereses, para inducirlos á dictar las leyes mas propias para fomentarlos, y que aquellos grupos sociales que estén mas adelantados en civilizacion no sean sacrificados por consideracion á los que lo están menos. Porque no dejará de convenirse en que grupos sociales, distribuidos en un vasto territorio, no habrán alcanzado todos un mismo grado de civilizacion y de progreso intelectual y moral. Unos estarán muy adelantados, otros muy atrasados : y todos pesarán sobre la Asamblea legislativa nacional de una manera diferente, segun el grado de adelanto intelectual á que hayan llegado. Los mas ignorantes y atrasados contrariarán la influencia de los mas ilustrados y progresistas, y la legislacion se resentirá de esas influencias contradictorias, adversas á su perfeccion. Esto, que puede no tener malas consecuencias cuando la legislatura nacional solo tiene que ocuparse en los grandes intereses uniformes, comunes á todos,

es funesto cuando se trata de la legislacion civil y penal concierne á cada individuo privado.

No es esta una mera reflexion especulativa y caprichosa, que no tenga en qué apoyarse en la práctica. El que haya estudiado la legislacion de los Estados Unidos, encontrará en la de los Estados de Pensilvania y Nueva York un admirable sistema penal, que han ido adoptando algunos otros con mejoras. Él no existiría, sin embargo, si el Congreso general fuese el que tenia el poder de dictar el código penal. Los ilustrados representantes de esos Estados habrian sido agobiados por la mayoría dura y agreste de los Estados del Sur y del Oeste, que no creian que el humano y morigerador sistema penitenciario, tan popular en los Estados del Norte, conviniese para contener el crimen en el Mediodía y el Occidente.

Si de la legislacion penal pasamos á la civil, basta leer la luminosa obra de Story sobre conflicto de leyes, para ver cuántas diferencias existen entre las leyes civiles de unos Estados y las de otros. ¿Por qué hay conflicto entre ellas? Porque sus disposiciones sobre una misma materia difieren unas de otras sustancialmente. Esta diferencia proviene necesariamente de que en las hechas por los mas ilustrados no se han adoptado los mismos arreglos que en las que dictan los que no tienen igual grado de luces, ó en que las circunstancias peculiares de las localidades y los habitantes las hacen las mas propias para reglar sus intereses, aunque el arreglo no sea igual al adoptado para otras localidades y otros habitantes. ¿Cómo podría suceder esto dictando el Congreso general una ley uniforme para todos? Y dictando este la ley ¿cómo puede evitarse que esa regla general sacrifique los intereses mas preciosos de la parte mas adelantada de la poblacion, porque los representantes de las mas atrasadas pesen con su influencia para contrariarlos? Cada cual es el mejor juez del modo cómo deben reglarse sus negocios; y un gobierno general en una república modelada sobre la forma federativa — que ha adoptado esta porque acepta aquel principio — no debe tener poder para reglar otros intereses que los que no pueden ser bien atendidos por los gobiernos locales.

La Constitucion general debe sin duda contener disposiciones que contribuyan á constituir una sociedad de forma propia para que á ella se adapten las instituciones políticas que se propone plantear. Debe, por ejemplo, consagrar la inviolabilidad de la propiedad, la libertad de disponer de ella, la igualdad ante la ley, la seguridad personal y doméstica, y otros principios esenciales de arreglos civiles propios para dar á la sociedad una forma conveniente, para que en ella puedan funcionar las instituciones libres. Por esto hemos establecido que al individuo deben asegurarse ciertas libertades ó derechos absolutos, que los que ejercen el poder no puedan nunca invadir. Por eso estableceremos despues que debe haber un departamento judicial encargado de mantener incólumes estos derechos, declarando inconstitucional y anulando todo acto de las autoridades constituidas que los invadan. Con esto se tienen las bases de una buena forma de sociedad y la Constitucion nacional ha hecho lo bastante. Ningun peligro hay entonces de dejar al cuidado de los gobiernos locales el reglar los derechos de los ciudadanos que deben ser sometidos á un régimen comun; y habrá la ventaja de que, al reglarlos, serán atendidas las circunstancias de localidad y costumbres, que influyan en modificar los intereses respecto de los cuales hayan de ejercerse.

Los Estados que formaron la Union americana daban tal importancia al poder de legislar en lo civil y lo criminal por sus propios gobiernos, que aun la disposicion que autoriza al Congreso á dictar una ley general sobre quiebras ó bancarrotas, fué aceptada con suma dificultad. Podrá tal vez decirse que no es extraño el que, cuando se hizo la Constitucion americana, no se hubiese pensado en dar al Congreso de la Union el poder de legislar en lo civil y lo criminal, porque entonces no se tenia el ejemplo de las ventajas que ha reportado la Francia de un Código civil uniforme, como el Código Napoleon; pues de otra manera se habria comprendido la conveniencia de hacer esta materia de competencia del gobierno general.

Sé que son muchos los admiradores del Código civil francés, y que no solo creen que él regla de la manera mejor posible los negocios civiles de los individuos, sino que contribuye á dar á la

sociedad una forma propia para la democracia. Pero yo no pienso de la misma manera. Tengo á la vista la carta que Napoleon escribia á su hermano José, cuando era rey de Nápoles sobre la conveniencia de que plantease allí el código civil francés, en que le dice lo siguiente: «Estableced en Nápoles el código civil; todo lo que no os sea adicto se destruirá en poco tiempo, y lo que queráis conservar se consolidará. He aquí la gran ventaja del Código civil. Él consolida vuestro poder, porque dá en tierra con todo lo que no es fideicomiso, y no quedarán casas grandes, sino las que erijais en feudos. *Esto es lo que me ha movido á predicar un Código civil, y lo que me ha conducido á establecerlo*¹.» El autor, que decia en público que él iria á la posteridad con el Código civil en la mano, para dar á entender que las generaciones venideras le agradecerian esa obra, en lo menos que pensaba era en reglar del modo mas conveniente los intereses de los ciudadanos, ni en dar á la sociedad una forma democrática. En la correspondencia íntima con su hermano, nos ha revelado cuál era su propósito.

Y en efecto, ese Código tan renombrado, que los Estados hispano-americanos se han apresurado incautamente á adoptar, en cincuenta años ha desorganizado en Francia la familia y la propiedad, y ha destruído los elementos que pueden servir de base sólida á las instituciones libres, como lo demuestra de un modo práctico un escritor eminente, en una obra notabilísima de reciente publicacion².

¹ *Memorias y correspondencia política del rey José*, tomo II, página 275, Paris, 1855.

² F. LE PLAY. *La reforme sociale*, Cap. II y III, Paris, 1867. En ese libro está probado con los hechos la funesta influencia que han tenido en el país las disposiciones sobre donaciones y sucesiones, y la reglamentacion de muchos actos de la vida privada, y que á ellas se debe el que se haya desnaturalizado completamente la familia, y se haya reducido á una condicion precaria una gran parte de la poblacion. En efecto, Napoleon, aboliendo la libertad de testar é imponiendo la obligacion de la division forzosa de la propiedad entre los herederos, ha convertido esta en un mero fideicomiso, como lo dice á su hermano José, y de esta manera ha hecho inestable una de las bases de la sociedad, uno de los fundamentos mas sólidos de las instituciones libres.

Otro escritor eminente, en un libro que ha contribuido poderosamente á popularizar las instituciones americanas, dice lo siguiente:

«Me admiro que los publicistas antiguos y modernos, no hayan atribuido

Ademas, el reglar los negocios de los individuos de la sociedad por un Código cuyas partes tienen una estrecha relacion, y en que no se pueden hacer reformas sin desorganizar el todo, es poner una barrera á la legislacion progresiva, que todo pueblo que tiene gobierno representativo aspira á tener. Es para que haya una legislacion de esa especie, que consulte el progreso de los intereses á medida que van naciendo, que se tiene un cuerpo legislativo electivo, y renovable de tiempo en tiempo. Un Código encierra á la sociedad en un círculo de prescripciones calculadas para la época en que se dicta ; pero que pueden ser inconvenientes ó perjudiciales en tiempo posterior. Parece que así han pensado los ingleses y los americanos del Norte ; pues, entre estos últimos, solo en el Estado de Luisiana se han hecho Códigos como los napoleónicos. En el Estado de Nueva York, lo que se hizo en 1848, fué compilar las leyes vigentes hasta aquel año, ordenando la compilacion por materias, para facilitar el modo de consultar las disposiciones legales. Esa compilacion es lo que se llama Códigos de Nueva York.

Pero sea de esto lo que fuere, háganse ó no Códigos sobre el plan de los napoleónicos, no es el cuerpo legislativo nacional quien debe dictarlos, en países organizados como los Estados Unidos, la República argentina, Colombia¹ ó Méjico. Es muy conveniente que la legislatura general tenga poderes para reglar todos los negocios comunes de los grupos de asociados que forman una gran nacion ; no solo es conveniente, es necesario que los tenga, para que pueda realizar el propósito de su institucion, como lo han demostrado Hamilton, Madison y Jöy, en el *Federalista*, con una fuerza de razonamiento incontrastable. Pero es así mismo innecesario, es inconveniente, y aun perjudicial, el que

á las leyes sobre sucesion una influencia mas grande en la marcha de los negocios humanos. Es verdad que estas leyes corresponden al órden civil ; pero deberian ser colocadas á la cabeza de las instituciones políticas, porque influyen de un modo increíble en el estado social de los pueblos, del cual son la expresion las leyes políticas. » (DE TOCQUEVILLE, *Democracia en América*. vol. 1, Cap. III.)

¹ Colombia era una república consolidada, que adoptó despues la forma federal, creando nueve Estados, y sin embargo, atribuyó á estos, no al gobierno federal, el poder de legislar en lo civil, comercial y criminal.

tenga poderes para legislar en lo que los gobiernos domésticos de esos grupos sociales pueden arreglar mejor que el gobierno general. En este caso se hallan los negocios que son objeto de las leyes civiles y penales.

Ademas, si á un gobierno se delega el poder de dictar la legislación sustantiva que establece los derechos y deberes civiles de los individuos, y se da á otro gobierno el poder de acordar la legislación adjetiva que arregla el modo de hacer efectivos esos derechos y los deberes correlativos, el poder del primero es impotente para conservar la legislación. Es lo que sucede en la República argentina, cuya Constitución atribuye al Congreso general el poder de dictar los códigos civil y penal, y deja á los gobiernos de las provincias el de crear y organizar los tribunales que hayan de aplicarlos, y establecer el procedimiento que para ello deben seguir, siempre que las disposiciones de esos códigos recaigan sobre personas ó cosas á la jurisdicción provincial.

Y no puede dejarse de poner en manos de los gobiernos seccionales este poder, porque sin él se destruirían todas las ventajas de la decentralización, principalmente la de tener administradores de la justicia sujetos al control inmediato de aquellos á quienes ella interesa mas de cerca. El poder de dictar la legislación adjetiva tiene que dejarse en manos de las jurisdicciones locales, so pena de destruir una de las mayores garantías de la libertad; y ¿qué sucederá entonces?

Sucedará que cada jurisdicción seccional establecerá un orden judicial completo para la administracion de la justicia, con los códigos dictados por el gobierno general, y que, no habiendo una corte de casacion central, como en Francia, que dé unidad á la jurisprudencia, se formarán, al cabo de algun tiempo, tantas jurisprudencias diferentes como jurisdicciones locales hay en la nacion. De esta manera la ley que se dictó con el propósito de que fuese general, no será aplicada de la misma manera en todas partes, porque los tribunales de un Estado no la interpretarán como los de otro, y no hay lugar á ocurrir á una suprema corte de casacion, para que establezca la genuina significacion de

la ley. Los que tanto precio dan á la uniformidad, que no quiere decir otra cosa que la centralizacion que, como dice Carey, anda siempre en compañía de la decadencia y la muerte, y desean evitar los conflictos de leyes, ven, pues, frustrado el objeto que, sin duda se tiene, al dar al gobierno nacional el poder de dictar códigos sustantivos generales. No hay medio de conservar la uniformidad, desde que no puede establecerse esa corte de casacion comun que la conserve, sin anular completamente las ventajas de la descentralizacion. Una corte suprema federal no tiene ni puede llenar el lugar de la corte de casacion, como lo haremos ver cuando tratemos del departamento judicial.