

LECCION XVI

Departamento legislativo. — Division de él en dos Cámaras.

La ley es la norma á que todos los individuos de la sociedad deben conformar sus actos en todos los negocios que deban ser reglados por el gobierno. Ella es la que traza el camino por donde todos deben marchar, para que la sociedad política se mueva ordenadamente, y dirija sus pasos á la consecucion de la felicidad comun. Es por lo mismo conveniente, y aun necesario, que sea dictada en consideracion de la influencia que la práctica de ella puede tener sobre los negocios é intereses que se propone reglar; y nada puede darnos mayores garantías de que esta consideracion será la que guia al legislador, que la certidumbre de que conoce bien esos negocios é intereses, y se halla animado del deseo de fomentar su desenvolvimiento y progreso.

Esta es la razon por qué el ejercicio de las funciones correspondientes al departamento legislativo debe encargarse á un cuerpo de representantes del pueblo tan numeroso como sea compatible con la facilidad de las deliberaciones. Elegidos los miembros de este cuerpo por el pueblo, estarán animados de las mismas aspiraciones y deseos que este, y se esforzarán en que las leyes sean las mas á propósito para satisfacer unas y otros.

En esto se hallan acordes todos los escritores de filosofía política que han dilucidado las cuestiones de organizacion constitucional, y admiten la conveniencia de la division de las funciones del poder en varios departamentos, para que su ejercicio pueda producir el buen régimen de la sociedad. Pero no están de la misma manera de acuerdo respecto de los arreglos internos del cuerpo legislativo, que sean mas propios para que haya orden;

madurez y prudencia en las deliberaciones, y para que todos los intereses y opiniones se hallen en él representados.

La primera cuestion sobre la cual son divergentes las opiniones, y de que me ocuparé en esta leccion, es si el cuerpo legislativo debe componerse de una, ó de dos Cámaras.

« Ello, dice Mr. Mill, ha ocupado la atencion de los pensadores mas que un gran número de otras cuestiones diez veces mas importantes, y se la ha mirado como una especie de piedra de toque para reconocer, sea á los partidarios de la democracia limitada, sea á los de la democracia sin límites. Por mi parte, doy poco valor al freno que una segunda Cámara puede imponer á una democracia que nada modere por otra parte, y me inclino á pensar que si se ha llegado á una justa conclusion sobre todas las demas cuestiones constitucionales, es poco importante, comparativamente hablando, que el Parlamento se componga de dos Cámaras ó de una.

« Si hay dos Cámaras, pueden componerse de una manera semejante ó diferente. Si la composicion de ambas es semejante, estarán una y otra sometidas á las mismas influencias, y cualquiera que tenga la mayoría en una, puede casi estar seguro de tenerla en la otra.

« Es verdad que la necesidad de obtener el consentimiento de ambas Cámaras, para hacer pasar una medida, puede algunas veces ser un obstáculo material al progreso; puesto que, admitiendo que las dos asambleas sean representativas é iguales en número, una porcion excedente en peso á la cuarta parte de la representacion, puede impedir la aprobacion de un proyecto de ley, mientras que, si solo hay una Cámara, el proyecto puede pasar por una simple mayoría. Pero, aunque la cosa no sea imposible, no es ni con mucho probable. No sucederá con frecuencia que, de dos Cámaras compuestas de una manera igual, la una esté casi unánime, y la otra dividida en dos porciones aproximadamente de la misma fuerza.

« Si en una de las Cámaras, una medida es rechazada por la

¹ *On representative government*, Cap. xiii.

mayoria, esa medida habrá encontrado en la otra Cámara una numerosa minoría desfavorable á ella. Luego todo progreso que pudiese por este motivo tropezar con trabas, seria casi siempre un progreso que tendria apenas en su favor una simple mayoria en todo el cuerpo entero ; y lo peor que podria seguirse seria, ó un ligero retardo en la medida, ó una nueva apelacion á los electores, para asegurarse de que la mayoria en el Parlamento corresponde á una mayoria efectiva en la nacion.

« El inconveniente del retardo podria considerarse compensado en este caso, con la ventaja de la apelacion á la nacion.

« Doy poca importancia al argumento que se presenta mas frecuentemente para apoyar la division en dos Cámaras ; á saber. que es un medio de impedir la precipitacion, y de obtener una segunda deliberacion. Porque es necesario que una Asamblea representativa esté muy mal constituida, si las formalidades establecidas para el despacho de los negocios no exigen siempre mucho mas de dos deliberaciones. La consideracion que en mi espíritu habla mas en favor de la division en dos Cámaras (y esta la veo como de cierta importancia) es el mal efecto que produce en el ánimo de todo el que ejerce poder, sea un individuo, sea una Asamblea, el sentimiento de que no hay sino él á quien consultar. Es importante que ninguna Asamblea de hombres pueda, aun temporalmente, hacer prevalecer su *sic volo* sin pedir el consentimiento de otra persona. Una mayoria de una Asamblea única, cuando ha tomado un carácter permanente, y se halla compuesta de las mismas personas, que obran habitualmente juntas, y están seguras de la victoria, llega fácilmente á ser despótica y presuntuosa, luego que se ve libre de la necesidad de examinar si sus actos serán aprobados por otra autoridad constituida.

« Es de desear que haya dos Cámaras, por la misma razon que aconsejaba á los romanos el nombramiento de dos cónsules, para que ni el uno ni el otro pudiese estar expuesto á la influencia corruptora del poder absoluto, aun durante el espacio de un solo año. Una de las cualidades mas indispensables para la direccion

de los negocios públicos, y sobre todo para el manejo de las instituciones libres, es la conciliación, la prontitud en transigir, el tacto en hacer concesiones á los adversarios, y en hacer que las buenas medidas ofendan lo menos posible á las personas de opinion opuesta.

« Ceder de un lado, exigir del otro, como se hace entre dos Asambleas, es una escuela permanente de esta saludable costumbre.

« Pero puede suceder que ambas Cámaras no estén compuestas de la misma manera, que se haya tratado de moderarlas una por otra, al componerlas. Si la una es democrática, la otra será naturalmente constituida con la intencion de poner freno á la democracia; pero bajo este respecto su utilidad depende completamente del apoyo social sobre el cual puede contar fuera de ella misma. Una Asamblea que no tiene por base algun gran poder en el pais, es poca cosa cerca de otra que tiene esta base. Una Cámara aristocrática no es poderosa, sino en una sociedad de forma aristocrática. La Cámara de los lores fué en otro tiempo el poder mas fuerte en nuestra Constitucion, y la Cámara de los comunes solamente un poder moderador; pero entonces los barones eran casi el solo poder en la nacion. »

Creo, como Mr. Mill, que no es de muy grande importancia el que el cuerpo legislativo esté dividido en dos Cámaras, en donde una de ellas no tiene un apoyo social, y en donde este apoyo no sea diferente del de la otra. Esto puede suceder en donde, como en Inglaterra, una de las Cámaras no es representativa, sino que sus miembros tienen parte en el gobierno por derecho propio; que no representan á nadie, sino á sí mismos: ó en una república consolidada, en que no haya jurisdicciones locales, ó estas tengan muy poca significacion, por lo limitado del poder que se les haya atribuido; en donde exista un gobierno estrictamente nacional. Pero en donde se establezca el gobierno perfecto en que estén combinadas la forma federal con la nacional, como en los Estados Unidos, la division del cuerpo legislativo en dos Cámaras es no solamente útil, sino necesaria, para que tanto el pueblo que forma la nacion se halle representado en el gobierno, como

las jurisdicciones locales, Estados ó provincias unidas por el vínculo federal. En los Estados Unidos, y lo mismo en la República Argentina y en Colombia, la Cámara de representantes ó diputados representa al pueblo de la nacion en razon de su número; es el elemento nacional en la Constitucion del departamento legislativo del gobierno del pais. El Senado representa las jurisdicciones locales, provincias ó Estados con perfecta igualdad; se compone de un número igual de senadores por cada Estado, y es el elemento federal del departamento legislativo del gobierno nacional.

Grimke ¹, que se manifiesta algo adverso á la division del cuerpo legislativo en dos Cámaras en los Estados de una confederacion, hablando del del departamento legislativo nacional, dice:

« Pero este gobierno presenta un caso del todo diferente. Es una república federal, no consolidada; y el medio mas óbvio de ejecutar este plan, y mantener la existencia separada de los Estados, era tratarlos como soberanías co-iguales, y por tanto acreedores á igual número de representantes. Así se ha construido una Cámara que, en lugar de un cuerpo de nobles, procedia del pueblo como la Cámara baja de representantes.

« Este plan de construir un cuerpo senatorial es enteramente nuevo. La Cámara de nobles en la dieta germánica no tiene con él ninguna semejanza; puesto que sus miembros no se sientan en ella por eleccion, sino por derecho propio. Puede decirse que el sistema americano constituye el Estado de transicion entre la estructura artificial de la Cámara alta en todos los Estados europeos, y el modo mas simple y directo de fundarla, como la otra Cámara, sobre una representacion igual del pueblo. Este sistema puede ejercer una influencia inexplicable sobre otras comunidades, puesto que demuestra la practicabilidad de componer un cuerpo senatorial de otros materiales que un orden de nobleza, y muestra que una Cámara así compuesta puede tener tan grande estabilidad, y desplegar tanta sabiduría y fir-

¹ *Nature and tendency of free institutions*, cap. vii, lib. II.

meza, como cualquier cuerpo privilegiado que haya alguna vez existido.

« La forma republicana de gobierno no puede mantenerse en un pais de considerable extension, sin el establecimiento de jurisdicciones locales ó domésticas ; pero puede muy bien existir, aunque esas jurisdicciones no posean tan extensos poderes como los que se les han atribuido en los Estados Unidos.

« Entonces se presenta inmediatamente la cuestion : — ¿ Hay alguna razon para que en una república, el poder legislativo se distribuya siempre en dos Cámaras ? y soy de opinion que sí la hay, solamente por lo que respecta á la Asamblea nacional. Como en semejante forma de gobierno, las jurisdicciones locales emanarian de la autoridad íntegra del Estado, en vez de que el gobierno central emanase de ellas, las partes ni serian Estados soberanos, ni contendrian una poblacion desigual. Así como el censo se hace ahora en los Estados Unidos con el objeto de computar la representacion en la Cámara baja segun la poblacion, así, en una república simple, el censo tendria el doble efecto de variar los distintos compartimientos, y ajustar la representacion igualmente á todos. No habria entonces razon para construir una Cámara alta sobre el principio que determina la composicion del Senado americano. No la habria, aun en el caso en que las divisiones territoriales fuesen siempre tan desiguales ; porque como esas divisiones no formarían Estados soberanos, no habria motivo para hacerlas desiguales al principio, y ninguno, por consiguiente, para que llegasen á serlo así despues que el gobierno se hubiese puesto en práctica. Las Cámaras serian creadas con el objeto de administrar los intereses locales, casi sobre el mismo plan que los gobiernos de Estado en América ; porque en un pais extenso, una sola legislatura, sea nacional ó federal su carácter, no puede entender fácilmente y con ventajas en la vasta suma de negocios que propiamente caen bajo el conocimiento del gobierno. He declarado ya en otro capítulo, que seria un error suponer que porque una república es simple, y no confederada, se puede prescindir de crear jurisdicciones locales. Su uso seria el mismo que el de los gobiernos locales de América, pero el modo

de construirlos seria diferente. En ~~los~~ Estados Unidos, las legislaturas domésticas no solamente son una parte del mecanismo del gobierno, sino que seria imposible marchar sin un gran número de jurisdicciones menores, subordinadas ó incluidas en los gobiernos de Estado, tales como el condado y el municipio ó comun. Y lo mismo tiene que suceder en cualquier otra comunidad siempre que la forma de gobierno sea republicana.

« No puede esperarse que todas las repúblicas que existan en adelante se compoñgan de Estados independientes. Pero en todo caso, puede evitarse la cuestion: ¿ debe el poder legislativo dividirse en una república simple?

« Ya he dicho que me inclino á la opinion de que asi debe ser, solamente por lo que respecta á la legislatura nacional. Pero mis razones son directamente opuestas á las que alega De Lolme. Él quiere que la legislatura esté dividida, para que una Cámara controle á la otra. Llama esto un freno exterior; pero esto no es un freno externo á todo el cuerpo y existente en la sociedad, sino un freno impuesto por cada Cámara á la otra. En una república este principio de control es superado por otro de mucha mayor eficacia, porque es de una influencia mas comprensiva: la responsabilidad del cuerpo entero al cuerpo que lo elige. El freno entonces no es exterior respectivamente á cada Cámara, sino exterior á todo el cuerpo, y obra con una fuerza que está en actividad constante. El defecto es ahora el reverso de el de que se queja De Lolme. Los frenos son demasiado fuertes en lugar de ser demasiado débiles. El control es en extremo restringente, en lugar de ser muy flojo. En otros términos: como los legisladores son los meros agentes del pueblo, y elegidos por un corto periodo, no estarán únicamente sometidos siempre á la influencia de la opinion pública, en todas sus deliberaciones — lo que es una feliz circunstancia — sino que habrá una tendencia constante á la formacion de una opinion pública facicia que, en tiempos de grande excitacion, puede ser difícil distinguir de la otra. Por lo mismo, es de suma importancia colocar al cuerpo legislativo en una situacion en que sea capaz de distinguir la mayoría real de la facicia, y proteger á la comunidad contra las maquinaciones de esta.

Dividiendo el cuerpo, los procedimientos están acompañados de mayor número de formas, y tienen mas solemnidad. Las discusiones serán mas detenidas ; el tiempo que se consuma mas largo: á lo cual se agrega, que dividir el cuerpo es como crear dos cuerpos. Por esto la autoridad é influencia que se le atribuye debe doblarse, y todas estas circunstancias no solamente contribuirían á facilitarle una clara percepcion del genuino sentimiento público, sino que harían al cuerpo, ó por lo menos á una de las Cámaras, capaz de resistir la influencia de la facticia representación de afuera. Así es que yo dividiría la legislatura, no con el fin de disminuir su autoridad, sino con el de agregar algo á ella, y precaverme contra su debilidad. Parece, sin duda, que ella es muy fuerte cuando la arrebatan las pasiones extraviadas de una parte de la poblacion, que logra hacer oír su voz sobre la mayoría del pueblo. Pero en realidad, este es un sistema de debilidad, no de fuerza; puesto que exhibe al cuerpo como presa de los artificios de aquellos que no son sus verdaderos contribuyentes.

« He dicho en otra parte que un buen gobierno debe tener dos propiedades esenciales: primera, ser susceptible de sufrir la influencia de afuera, de ser inspirado por la sociedad; y segunda, una fuerza correspondiente para reaccionar sobre la sociedad. Es para conciliar estos dos fines opuestos, que yo dividiría la legislatura en un país de vasta extension, en donde es difícil recoger y madurar la opinion pública.

« Pero de aquí no se sigue que sea necesario seguir el mismo plan para construir el departamento legislativo de los gobiernos locales. El gran principio de la responsabilidad para con el pueblo ha hecho inútil el control que antes ejercía una Cámara sobre otra. Y ese principio jamás será modificado, á menos que sea para hacer la responsabilidad mas estricta. Las leyes sobre impuestos solo pueden tener origen en la Cámara baja, porque los constituyentes son las personas sobre quien recae el mayor peso de la contribucion. La posesion de este privilegio es un freno efectivo de los procedimientos de la Cámara alta. Pero en donde ambas Cámaras se componen de representantes del pueblo, y el

territorio no es de mayor extension que uno de los Estados de la Union, no parece que haya ninguna buena razon para distribuir los miembros de la legislatura en dos Cámaras, á menos que se tenga por tal la de ser ya un plan identificado con todas las nociones que se han formado de un gobierno regular; y que á veces es tan difícil desarraigar una idea como fundar una institucion. El Estado de Vermont ha tenido una sola Cámara hasta 1836, y los negocios legislativos se han conducido con la mayor sabiduría y prudencia. La legislacion de vaiven, la conducta refractaria seguida por las legislaturas de otros Estados, eran desconocidas; porque el carácter sencillo del cuerpo alejaba la tentacion y la capacidad de obrar así.

« El plan de gobiernos locales da lugar á que se considere la cuestion bajo otro aspecto de grande importancia. Se hace de la legislatura una division sobre un plan diferente del que contemplaron Delolme y Montesquieu, y que es mas eficaz que la combinacion antigua. Consiste en una division del poder, y no meramente del cuerpo. Las instituciones americanas son el único ejemplo de este plan. El poder legislativo íntegro no está investido, en esta gran república, en un solo cuerpo; está distribuido entre el Congreso nacional, y treinta legislaturas de los Estados (en 1848). Los poderes que se ejercen sobre los intereses domésticos de los Estados, están separados de los que se refieren á sus intereses exteriores; y así este arreglo, que originariamente tuvo en vista un propósito, ha tenido el efecto de ocurrir á otro igualmente importante. El cuidado de los intereses nacionales está encargado á un Congreso; el de los intereses de localidad á asambleas locales; de modo que, cualquiera que sea la constitucion de los treinta y un cuerpos — compónganse ó no de dos Cámaras — podemos decir que el cuerpo legislativo está dividido. Pero entonces perderíamos de vista el principio sobre el cual está hecha la division, así como el modo en que ella obra. Seria exacto decir que en Suecia el cuerpo legislativo está distribuido en cuatro Cámaras. Pero en América es el poder el que está distribuido. Y aunque hay sesenta y dos Cámaras, estas no obran coordinadamente, sino que cada uno de los treinta y un cuerpos

legislativos ejerce poderes que son distintos é independientes de los otros.

« Esta disposicion del poder legislativo en América constituye una substraccion de una parte del poder, que de otra manera habria sido ejercida por la Asamblea nacional. Ella establece barreras todavía mas fuertes y numerosas contra las empresas de la legislatura, y estas barreras están fuera, no dentro del cuerpo. Ella no solamente balancea el poder, sino que lo contiene. Si toda la masa de autoridad que ejercen la legislatura nacional y las de los Estados, estuviese delegada á una sola Asamblea, todos los demas baluartes de la libertad serian minados; el poder político de la comunidad estaria completamente centralizado. El cúmulo y carácter complejo de los negocios que habria que tratar á una distancia tan remota del teatro de observacion, perturbaria los espíritus de los hombres; los negocios públicos vendrian á ser un gran misterio; y cuando este es el caso, el gobierno está en via franca de adquirir un poder desordenado. Pero bajo el admirable arreglo presente, los negocios públicos, como toda otra cosa, están clasificados y distribuidos de manera que, por un lado están protegidos contra la usurpacion, y que por la otra haya seguridad de una administracion ordenada de toda parte de la sociedad.»

La conveniencia de la division del cuerpo legislativo en dos Cámaras, en donde la organizacion del gobierno se ha combinado sobre el plan de distribuir el poder entre un gobierno nacional y jurisdicciones locales, es evidente. Es preciso que el elemento nacional y el elemento federal se hallen representados en el gobierno, y sobre todo en la rama de él que es mas importante, para que las leyes se dicten en atencion tanto á los intereses nacionales, como á los intereses locales.

M. Grimke piensa, que si esto es cierto respecto de una gran nacion, no lo es de la misma manera cuando se trata de una comunidad politica que no ocupe una extension mayor que uno de los Estados de la Union americana. Dice, sin embargo, que aun en una sociedad tal, siempre convendria distribuir el poder entre el gobierno general y un número de jurisdicciones me-

nores ; y siendo así me parece que, aun cuando no hubiera otras razones para dividir la legislatura en dos cuerpos, esta sería bastante para que siguiésemos el plan ; puesto que habria elementos distintos que debian ser representados en el departamento legislativo.

Por mi parte, creo que, aun cuando una comunidad política no fuese mas extensa que una de las ciudades-Estados de la antigua Grecia, el plan es bueno ; porque aun cuando es cierto que en semejante caso la legislatura puede ser muy eficazmente controlada por el pueblo mismo, no por esto deja de ser tambien verdad que la division aumenta las probabilidades de que habrá mayor madurez en las deliberaciones, y de que se obtengan las demas ventajas de que hablan el mismo Mr. Grimke y Mr. Mill.

En los gobiernos de las jurisdicciones locales menores puede no haber necesidad de esta division, tanto porque la suma menor de poder y la mas pequeña importancia de los intereses sobre que la autoridad local ha de ejercerlo, no exigen tantas precauciones para asegurar el buen uso, como porque la autoridad superior puede ejercer un control eficaz sobre ellas.

Los franceses han sido muy adversos á la division de la legislatura en dos Cámaras ; y á propósito conviene tener presente lo que acerca de esa opinion dice uno de los publicistas notables de esa nacion, que en los últimos tiempos ha contribuido mas á hacer conocer las instituciones americanas, y á desvanecer los errores políticos de sus compatriotas.

« En este pais, dice M. Eduardo Laboulaye¹, la unidad del legislativo es una de aquellas preocupaciones que tienen origen en nuestro culto por todas las ideas de la revolucion ; ganariamos mucho en desprendernos de ella. »

¿ Por qué ha de hallarse el poder legislativo dividido en dos Cámaras ? Cierta autor, que ha gozado de celebridad en el siglo pasado, y que la merece hoy mismo, Delolme, publicó en 1774 un estudio sobre la Constitucion de Inglaterra, que ha sido reim-

¹ Estudios sobre la Constitucion de los Estados-Unidos, leccion xvi.

preso muchas veces. La Constitucion inglesa ha cambiado mucho de un siglo á esta parte; pero su espíritu es poco mas ó menos el mismo. Ha obedecido á la ley del progreso, sin recurrir á bruscas revoluciones. Delolme hace las siguientes reflexiones sobre la necesidad de dividir el cuerpo legislativo :

« Sin duda que para asegurar la Constitucion de un Estado es esencialísimo limitar el ejecutivo; pero interesa mas limitar el legislativo. Lo que aquel realiza poco á poco — la revocacion de las leyes — por una serie mas ó menos larga de medidas, este lo efectúa en un momento. Como los leyes no necesitan para existir de otra cosa que su voluntad, puede destruirlas á su antojo; y, si me permitís la palabra, diré que el legislativo cambia la Constitucion como Dios hizo la luz.

« Para dar estabilidad á la Constitucion de un Estado, es absolutamente preciso limitar el poder legislativo; pero al paso que esta limitacion es fácil respecto al ejecutivo, que es único y mas limitable, el legislativo no puede serlo, si no está dividido; porque cualesquiera que sean las leyes que dicte para limitarse, solo serán simples resoluciones con relacion á si propio.

« Como los puntos de apoyo para las barreras en que quiera encerrarse, se relacionan y están bajo su propia influencia, puede decirse que estas son efímeras. En una palabra, para limitar el poder legislativo, cuando no está dividido, se necesita lo que buscaba Arquímedes para mover la tierra : un punto de apoyo imposible.

« La division del poder ejecutivo introduce necesariamente oposiciones de hecho, *violencias* entre sus miembros; y el que logra ganarse á los demas se hace desde luego superior á las leyes. Pero la oposicion que se insinúa (que debe insinuarse con justos fines) entre las diversas fracciones del legislativo, es siempre una oposicion de principios y de intenciones. Todo esto tiene lugar en las regiones morales, y la única guerra que se hace, es una guerra de *voliciones* y *noliciones*, de votos en pró y en contra, de *sí* y de *no*.

« Ademias, cuando, á consecuencia del triunfo de una de las

partes, se reunen todas, es para dar una ley que tiene todas las probabilidades de ser buena.

« Cuando una de ellas sucumbe, y ve perdido su proyecto, lo peor que puede suceder es, que se aplaze una ley, sin costar al Estado otro sacrificio que el de un ente de razon, de una especulacion útil que ha fracasado, pero que puede existir mas tarde.

« En una palabra, el efecto de la division del ejecutivo es; ó el establecimiento mas ó menos pronto del derecho del mas fuerte, ó una guerra continua; el efecto de la division del legislativo es, ó la verdad ó el reposo.

« Por consiguiente, regla general, para que haya estabilidad en el Estado, es preciso que el poder legislativo esté dividido: para que haya tranquilidad, es preciso que el ejecutivo sea único. »

« Esta comparacion es justísima; es evidente que una barrera que llevamos en nosotros mismos, y que cambiamos á nuestro gusto, no es un obstáculo; que se necesita de algo exterior, de una resistencia efectiva. Una sola Asamblea no tiene nada que la detenga; la facultad de dictar leyes es forzosamente ilimitada, y fatalmente despótica¹.

« Tan esparcidas se encontraban estas ideas en América, que fueron adoptadas por todos los Estados en sus Constituciones, lo mismo que en la federal. La única excepcion fué la Pensilvania². Durante mucho tiempo, este Estado tuvo una sola Cámara; y esto por influencia de Franklin, que á su vez habia sido influenciado por Turgot. El resultado fué malo y transitorio.

« En la convencion federal, no ocurrió siquiera la idea de una Asamblea única; habia siglo y medio de experiencia en contra. Todos los gobiernos coloniales tenian dos Asambleas, estaba pre-

No es esto exacto en un país como los Estados-Unidos, en donde hay una Constitucion escrita, que limita la accion de todos los departamentos del gobierno, lo mismo la del legislativo que la del ejecutivo, y que ha combinado un departamento judicial, que asegura la preponderancia de la Constitucion sobre todas las leyes. Lo que dice M. Laboulaye puede ser cierto en Inglaterra, en donde el Parlamento es omnipotente; pero esta no es la teoria admisible.

M. Laboulaye olvida el Estado de Vermont, que, como he dicho arriba, conservó una sola Cámara hasta 1836.

sente por otro lado el ejemplo de Inglaterra : ademas, salian de la confederacion, y habian visto la impotencia de una Asamblea única.

« ¡ Cosa rara ! la idea de dos Cámaras repugna al carácter francés ; nosotros idolatramos la unidad. Uno de los hombres mas notables del siglo pasado, el que ha sabido reunir las ideas mas nuevas en economía política — hacer el bien posible estando en el poder, — Turgot, escribia á su amigo el doctor Price, quejándose de no encontrar en la Constitucion americana sino vejeces inglesas. La division de la legislatura en dos Cámaras era á sus ojos una de aquellas antigüedades góticas que era preciso enterrar. »

« No estoy contento, decia, de las Constituciones que han redactado hasta hoy los Estados americanos ; en la mayor parte de ellas solo veo una imitacion inútil de los usos de Inglaterra. En vez de concentrar todas las autoridades en una — la nacional — han establecido diversos cuerpos : una Asamblea de representantes, un consejo, un gobernador, porque la Inglaterra tiene una Cámara de comunes, una Cámara alta y un rey.

» Se preocupan del contrapeso de los poderes, como si este equilibrio de fuerzas, que han podido creer necesario para balancear la enorme preponderancia de la reyes, pudiese ser de alguna utilidad en las repúblicas fundadas en la igualdad de todos los ciudadanos, *y como si lo que tiende á establecer cuerpos diferentes no fuese una fuente de divisiones.* Mientras procuran precaverse de peligros quiméricos, hacen nacer otros mas positivos. »

« Turgot emitia en estas palabras una opinion que iba mucho mas lejos de lo que imaginaba él mismo ; porque si es verdad que todo lo que tiende á establecer diferentes cuerpos es un semillero de division, es evidente tambien que una asamblea compuesta de un considerable número de miembros se halla en idénticas circunstancias. Cuatrocientos miembros en una asamblea, son una causa de division mucho mayor que dos asambleas. La consecuencia lógica es, que el gobierno entero deberia confiarse á una sola persona : á esto tiende semejante principio.

Observad que la idea de que la representacion de una nacion debe ser simple, ha sido siempre predicada á la multitud por personas que deseaban ser únicos representantes de la nacion. Augusto, el fundador del imperio, no se descuidó en reunir en sí todos los poderes. Al fin de la república todos los poderes estaban divididos; los tribunos tenian en jaque á los cónsules; los pontífices tambien ejercian cierto poder. Augusto se hace cónsul, pontífice, se atribuye el poder tribunicio, que le permitia contener á todos los que le hacian sombra, sin tener que responder á nadie de sus actos. Los emperadores se envanecian mucho con el título de representantes, de tribunos perpetuos, inventado por Augusto. Un dia que el Cuerpo legislativo ofreció á Maria Luisa los respetos de los representantes de la nacion, Napoleon hizo publicar en el *Monitor* una nota diciendo, que el Cuerpo legislativo ejercia una funcion en el imperio, pero que el único representante de la nacion era él mismo.

« El emperador, nombrado como lo era por el sufragio universal, y con la Constitucion que él mismo habia hecho, tenia en efecto razon para decir que solo él representaba el pais de derecho y de hecho, y por esto precisamente su gobierno no era libre.

« La teoría de Turgot lleva directamente al abismo; su mismo autor habia retrocedido ante las consecuencias de su principio. ¿Dónde está el sofisma? ¿dónde el error? El error consiste en que suponéis siempre que la representacion nacional es la nacion. Precisamente es con este sofisma que los representantes usurpan el poder. No; los representantes no son la nacion, son sus mandatarios; y, como lo decia Benjamin Constant, *la nacion solo es libre cuando los representantes tienen un freno.*

« Veamos los razonamientos empleados en favor de una sola asamblea: siempre encontraremos el sofisma que identifica al pueblo con sus mandatarios.

« La nacion, dicen, es una, es preciso que la representacion lo sea tambien. Acabo de contestar á esta objecion. A veces se presenta la cuestion bajo esta fórmula: « Una nacion es lo mismo que el hombre, no tiene dos voluntades. Si teneis dos Cáma-

ras, estarán ó no acordes; en el primer caso, hay imperfeccion; en el segundo, peligro. » Siempre el mismo sofisma. Sí, es preciso que la voluntad sea una, sin lo cual habria dos leyes contradictorias sobre el mismo objeto; pero lo que constituye la voluntad de la nacion es la ley, no la deliberacion de las Cámaras que precede á ella. Que exista una, que existan dos Cámaras, siempre se encontrará que del sacrificio parcial de las voluntades particulares se formará la voluntad general. Toda la cuestion consiste, pues, en saber si, con dos Cámaras, habra mas garantías que con una sola. Basta abrir la historia para ver que, con una Asamblea única, las pasiones tienen mas probabilidades de éxito que la razon.

« Háse dicho tambien que dos Asambleas disputerán siempre, y tendrian la opiuión en suspenso. La Inglaterra presenta algunos ejemplos de lo primero. En aquel pais existe una Cámara hereditaria, que sostiene á veces intereses particulares; pero tal cosa no ha ocurrido en América, en razon de que cuando ambas Asambleas proceden del voto popular, el objeto de esta division es excitar al pueblo á pronunciarse por una ó por otra, y por consiguiente, en vez de que la division sea inconveniente, es una ventaja. Tambien se ha dicho que como dos Asambleas se equilibran, llegan á producir una completa inaccion: la historia nos prueba todo lo contrario. Las diputaciones que reciben un mandato temporal desean siempre obrar; y tan es así, que á veces se les increpa el ser demasiado activas, rara vez lo contrario.

« ¿Qué ventajas ofrece la division del poder legislativo? La primera consiste en evitar la precipitacion: hemos visto, en 1848, que se suprimió un impuesto por un voto, y que al dia siguiente se anuló la votacion. Con una Asamblea única, es imposible evitar tales percances: la suerte del pais puede encontrarse en manos de un diputado, quizá vendido, ó que en un momento dado carezca de buen sentido. Para evitar este peligro, la Constitucion de 1848 decretó qué habria tres discusiones; garantia poco seria, porque fácil es encontrar pretexto para eludir las discusiones reiteradas. Se principia declarando la urgen-

cia para las declaraciones poco importantes, y de la noche á la mañana, cuando conviene hacerlo así, la práctica se hace extensiva á las de mayor gravedad.

«El sistema bicamarista es, pues, una garantía que preserva al pueblo del peligroso sendero de las aventuras.

«Otra ventaja de este sistema consiste en destruir el egoismo legislativo, observacion que hace con bastante penetracion Harrington, autor que nadie lee en nuestros dias. En vez de estudiar la Constitucion inglesa, Harrington se habia divertido escribiendo una novela política, titulada *Oceana* : Montesquieu lo compara á los viejos que fundaron Calcedonia teniendo Bizancio al frente. Harrington refiere que todos los misterios de la política le han sido revelados un dia que vió cómo se repartian una torta dos niñitas. La que hacia la reparticion escogia el buen pedazo. Con una Asamblea única, dice, el que reparte escoge tambien el mejor pedazo. De esta observacion deduce la consecuencia, que es menester equilibrar el egoismo y el interés por la justicia y la razon, lo que no puede verificarse sin la division. El hombre nunca es egoista ni exigente por cuenta ajena.

«Para evitar, pues, la precipitacion, é introducir la sabiduría en los debates, es útil la division del legislativo. Puede agregarse, que dos Asambleas, discutiendo repetidas veces un mismo asunto, educan al pueblo. Durante el reinado de Luis Felipe, he oido á varias personas quejarse de esta division. La ley votada en la Cámara de diputados, era discutida en la de los pares en el mes inmediato. Quizá este proceder fastidiaba á algunos, demasiado impacientes; pero era muy útil para la instruccion de un pueblo tan olvidadizo como nosotros, y que necesita le repitan á menudo la misma cosa para llegar á sacar de ella algun provecho.

«La última ventaja de este sistema, la mas importante, consiste en que la division del legislativo es el único medio de obtener que los diputados del pueblo respeten á sus representados. Es un principio constante, que toda vez que se confia cierto poder á un hombre, trata de sacar de él todo el provecho posi-

ble. Dad á una Asamblea poderes ilimitados, podeis estar seguros de que no los limitará por si misma ¹.»

Creo que lo dicho basta para demostrar la conveniencia de la division de la legislatura en dos Cámaras, aun en los paises en que una de ellas no sea representativa, sino que ejerza poder por derecho propio, como la Cámara alta en Inglaterra.

Los publicistas americanos, con excepcion de Franklin, y los que lo siguieron en Pensilvania y en Vermont, son todos favorables á la division. Hamilton, Madison, Jay, y despues de ellos Kent, Story, Curtis, Pomeroy, han demostrado con razones ineluctables la sabiduria del plan adoptado por la Constitucion de los Estados Unidos. Hay algunos, como Grimke, que como lo he hecho notar arriba, creen que en los gobiernos locales ó jurisdicciones seccionales, no hay la misma necesidad que en el gobierno nacional, de hacer semejante division; pero las razones que antes he expuesto me parece que prueban suficientemente que no hay necesidad de hacer esta excepcion. Ademias, los Estados de Pensilvania y de Vermont, que han ensayado los dos sistemas, se han encontrado muy bien con el bicamarista, despues que lo adoptaron, y este es hoy la regla universal en la Union americana, porque la experiencia ha acreditado sus ventajas.

Expondré por último en favor de él una consideracion que en mi concepto es de mucho peso para justificar el sistema bicamarista. La gran cualidad del gobierno representativo, es que se presta á hacer efectivas las limitaciones que quieran ponerse al poder que ejerzan los delegados del pueblo, asi como el gran

¹ Parece que M. Laboulaye hablase, en este último párrafo, en el concepto de que toda Asamblea legislativa se hallase en el predicamento del Parlamento inglés, que segun la opinion de los publicistas británicos, puede hacer todo, menos de un hombre una mujer. Pero en donde hay una Constitucion escrita, que determina la extension de los poderes que ejerce cada departamento del gobierno, y la facultad de reformar la Constitucion no está comprendida entre esos poderes, el legislativo no tiene poderes ilimitados, como no los tiene ningun otro departamento del gobierno, compóngase de una Asamblea única ó de dos. Solo sí, es cierto que la limitacion será de hecho mas efectiva con dos Cámaras, por cuanto para traspasarla seria necesario que ambas se conviniesen en ello, lo que no es ni con mucho probable.

defecto de las formas simples, en que los gobernantes ejercen el poder por derecho propio, y no por delegacion, es que no hay modo de ponerle límites. En la práctica, aunque la Constitucion ponga límites al poder, mas fácil es que la legislatura se detenga dentro de ellos, y no intente traspasarlos, siendo dos las Cámaras que siendo una sola. Dividiendo la legislatura, obedecemos á uno de los principios que sirven de base al gobierno representativo.



LECCION XVII

Formacion de las dos Cámaras legislativas.

Acabamos de ver que la razon y la experiencia concurren de consuno á justificar la division de la legislatura en dos cuerpos. Pero ¿sucede lo mismo respecto de la formacion de cada uno de ellos, y de las cualidades que deben tener los individuos que las forman?

Cuatro cuestiones ocurren desde luego, al ocuparnos en examinar esta materia.

1ª ¿Deben los miembros de ambas Cámaras ser electivos?

2ª Siendo electivos, conviene adoptar un método diferente de eleccion para los miembros de cada una de ellas?

3ª ¿Deben exigirse calificaciones de edad, propiedad y residencia diferentes en los individuos que sean elegidos para cada una de las Cámaras?

4ª ¿Deben ambas Cámaras componerse de igual número de miembros?

La primera de estas cuestiones es una de las que con mas interés se han debatido por los escritores de filosofía política; y aunque la Constitucion americana la resolvió afirmativamente, hace el espacio de ochenta años, y la experiencia tiene acreditada la excelencia del método electivo, todavía no faltan estadistas muy liberales é ilustrados, que se adhieran al sistema conocido antes que se hiciese el ensayo de las instituciones republicanas del norte de América.

La historia de la Constitucion inglesa nos da á conocer el origen y progreso del gobierno representativo en la Gran Bretaña, que es la nacion que ha servido de modelo para la formacion de las diferentes Constituciones políticas. Allí la Asamblea de los

barones formaba originariamente con el rey, el cuerpo legislativo, y no fué sino muy poco á poco que se dió participacion en la formacion de las leyes á diputados elegidos por las ciudades y burgos, á quienes se convocaba mas con el objeto de que consintiesen en pagar los impuestos que la corona necesitaba, que con el de que discutiesen los demas asuntos que interesaban al pais ¹. La participacion de los representantes del pueblo en las tareas legislativas, era una especie de gracia que el rey y los barones, que ejercian el poder por derecho propio, concedian á los comunes; y aunque con el tiempo la Cámara popular ha adquirido el ascendiente que le corresponde como el delegado indudable del verdadero dueño del poder, que es la nacion, la Cámara alta conserva su Constitucion, sostenida por el imperio de la costumbre y las preocupaciones; pues ante la experiencia hecha con tan buen éxito, en los Estados Unidos, con una Cámara alta electiva, no es posible defender la subsistencia de la Cámara aristocrática inglesa.

Hemos ya indicado en la leccion anterior, que una Cámara que no tenga un apoyo social en el pais, porque no representa á nadie sino á sí misma, no tiene razon de existir. Necesariamente contribuye á frustrar la influencia benéfica del principio que sirve de base á un buen gobierno, que es el que este tenga el mismo interés que los gobernados. Esto solo puede esperarse de los que ejercen el poder en nombre de otros, no de los que lo tienen por derecho propio, que necesariamente forman una clase privilegiada con tendencias distintas é intereses diferentes del resto de la comunidad.

Sin embargo, hay un escritor, que en los últimos tiempos ha difundido ideas muy luminosas sobre el gobierno — Mr. John Stuart Mill — que propone un medio de formar una Cámara alta, que presenta varias ventajas, y merece por lo mismo ser examinado.

¹ Sobre el progreso que el principio representativo ha hecho en Inglaterra pueden leerse principalmente el cap. vi, lib. II de la obra de Grimke sobre *la naturaleza y tendencia de las instituciones libres*, y los capit. xxxi y final de la obra del conde Rusell sobre *el gobierno y la constitucion inglesa*, en donde los lectores hallarán resumido lo que otros autores, como Hollam, dicen por extenso acerca de esto.

« De todos los principios, dice¹, segun los cuales se puede constituir un cuerpo sábiamente conservador, destinado á moderar y reglar el ascendiente democrático, me parece que el mejor es el que ha servido de base al Senado romano, cuerpo el mas sagáz y prudente que haya jamás administrado los negocios públicos. Los defectos de una Asamblea democrática, que representa al público en general, son los defectos del público mismo: la falta de educacion especial y de saber. Lo que se necesita para poner remedio á esto, es asociarle un cuerpo cuyos rasgos característicos serian la educacion especial y el saber. Si una Cámara representa el sentimiento popular, la otra deberia representar el mérito personal, probado y garantido por servicios públicos reales, y fortificado por la experiencia práctica. Si la una Cámara es del pueblo, la otra deberia ser la de los hombres de Estado — un Consejo compuesto de todos los hombres públicos que han ocupado cargos ó funciones políticas importantes. Una Cámara semejante podria ser mucho mas que un cuerpo simplemente moderador. Seria no solamente un freno, sino una fuerza impulsiva.

« Allí el poder de contener al pueblo perteneceria á los hombres mas capaces, y en general, los mas deseosos de hacerlo adelantar en toda direccion útil. El Consejo á quien se confiase la mision de rectificar los errores del pueblo, no representaria una clase sospechosa de antipatía por los intereses de este, sino que se compondria de sus jefes naturales en la vía del progreso. Ningun otro modo de constituir una segunda Cámara lograria dar tanto peso y eficacia á su funcion moderadora. Sea cual fuese la suma de mal que pudiese impedir, seria imposible desacreditar como un puro obstáculo á un cuerpo que seria siempre el primero en favorecer el progreso. »

No puede ponerse en duda que una Cámara compuesta de la manera que indica Mr. Mill contendria, como el Senado romano, los hombres de Estado mas aptos para manejar los negocios administrativos, siguiendo el orden establecido para ello por las

¹ *On representative government*, cap. XIII.

leyes que hubiesen regido por muchos años; porque los conocerian mejor que otros que no hubiesen ocupado los mismos puestos. Pero de aquí no se infiere que fuesen los mas aptos para contribuir á dar al pais una legislacion progresiva, que satisficiera las necesidades que surgen sucesivamente en la sociedad, que es una de las cualidades que recomiendan el sistema representativo. Como todos los que han ejercido por mucho tiempo el poder, en cualquier departamento del gobierno, serian conservadores rutineros de la legislacion existente, y resistirian toda innovacion que tendiese á aumentar el bien que se posee, sobre todo siendo vitalicios, como propone Mr. Mill; porque esta es la tendencia de todos los que se hallan en las mismas circunstancias. Desde que al legislador no lo afecta el sentimiento de la responsabilidad para con el pueblo, que pesa sobre él cuando es electivo y renovable su mandato al cabo de algun tiempo, no hay motivo para esperar que este atente á la voluntad de sus comitentes, y consulte sus intereses.

El plan de Mr. Mill puede ser bueno como medio de transicion del sistema hereditario, sobre que reposa la Cámara de los lores en Inglaterra, al sistema electivo, para no atacar de frente la preocupacion que lo sostiene, fundada en la idea de que se necesita que la Cámara alta esté basada sobre la permanencia de sus miembros en sus puestos, para que sea un cuerpo conservador que modere los arrebatos de la democracia. Pero la experiencia hecha con el Senado americano, demuestra perentoriamente que puede tenerse esa Cámara conservadora con miembros electivos y renovables al cabo de cierto periodo; y por consiguiente, no hay razon para crear una institucion que seria el núcleo para la formacion de una oligarquía como la romana, que no puede por cierto presentárenos como modelo de un cuerpo apto para figurar entre las instituciones libres.

Ademas, la república constituida sobre el plan de la de los Estados Unidos, puesto en planta, tanto en el gobierno nacional, como en los gobiernos locales, facilita el que en la Cámara alta haya siempre esos hombres notables de que Mr. Mill desea se componga. De ello es una prueba ese Senado que excitó la admi-

ración de Mr. de Tocqueville, y que en medio de la tremenda crisis por que ha pasado la Union, durante la guerra con los esclavistas del Sur, se ha conservado á una altura á que nunca ha estado en la Gran Bretaña la Cámara alta en los dias de contiendas civiles.

Mr. Mill conviene en que positivamente el Senado americano llena las condiciones que se pueden desear en una Cámara alta, y atribuye al método de eleccion que se sigue para escoger sus miembros, el acierto de los nombramientos — el que estos recaigan en las personas mas notables. Es pues, evidente, que el sistema electivo puede dar el resultado de tener en una de las Cámaras legislativas hombres tan competentes como los que formaban el Senado romano para administrar los negocios públicos; pero sin los inconvenientes inherentes á la calidad vitalicia de los miembros de este cuerpo, ni al motivo porque entraban en él. Estos adquirian un asiento en uno de los cuerpos legisladores porque habian ocupado otros puestos, no porque el pueblo les delegaba el poder de hacer leyes, y no tenian el sentimiento de la responsabilidad para con sus comitentes, porque estos no podian hacerlos cesar en sus funciones.

Por estas razones, creo que la eleccion debe ser el medio de crear el personal de ambas Cámaras.

Pasando á examinar la segunda cuestion, diré que creo justificado el sistema adoptado por la Constitucion americana y las de los Estados para la eleccion de los miembros de ambas Cámaras, aunque me permitiré sugerir alguna innovacion respecto de la eleccion de senadores, que creo produciria siempre el efecto de llevar al Senado los hombres mas competentes, sin adolecer de los inconvenientes del método establecido en los Estados Unidos.

La Constitucion americana dice que los miembros de la Cámara de representantes serán nombrados, en razon de la poblacion en cada Estado, por el método que haya establecido para el nombramiento de los miembros de la Cámara legislativa mas numerosa del mismo Estado.

El método adoptado en los Estados es el siguiente: Cada Estado se divide en tantas circunscripciones electorales cuantos

son los representantes que le corresponden segun su poblacion, procurando que cada circunscripcion comprenda un número de habitantes proporcionado para la eleccion de un representante.

Es el método adoptado tambien en Francia, y tiene la ventaja de facilitar el que todos los grupos de poblacion sean representados por los ciudadanos mas competentes; porque, teniendo los electores que votar por un solo diputado, no se da lugar á esos manejos que, en donde se vota por muchos, hacen poner en la lista de elegibles á ineptos é intrigantes, que solo con esta condicion se prestan á trabajar por la eleccion de los demas. Hay que fijar la consideracion en uno solo, y en consecuencia no se da lugar á otra cosa que á una contienda leal entre los que se disputen la confianza del pueblo.

En la república argentina, tuvieron sus legisladores la mala idea de disponer que, para la eleccion de diputados, cada provincia se considerase como un distrito electoral, y en consecuencia se vota en ellas por una lista de individuos, resultando todos los inconvenientes que trae consigo el escrutinio de lista. Lo mismo sucede en Chile, en donde cada departamento forma una circunscripcion electoral y cada elector vota en él por una lista de tantos individuos cuantos diputados corresponden á su poblacion. Un sistema semejante prevalece en el Perú y en varias otras partes, y no ha tenido poca influencia en que sus legislaturas sean tan mal compuestas, porque tal sistema se presta admirablemente á que, ya sea los que ejercen la autoridad pública, ya las clicas de intrigantes, influyan siniestramente en las elecciones.

Con tal método de eleccion se dificulta tambien el que las minorías sean representadas en la legislatura, porque los electores que, distribuidos en diferentes circunscripciones, presentarian varios grupos que difiriesen unos de otros en opinion, formando un solo cuerpo no hay sino una masa, cuya mayoría dictará siempre la ley. Verdad es que solo la mayoría debe tener derecho de

¹ En 1848 y 1849 se publicaron en los diarios de Paris varios artículos sobre los inconvenientes del escrutinio de lista, que los que puedan proporcionarse los escritos de aquella época harán bien en leer.

gobernar; pero no lo es menos que debe adoptarse aquel plan que mejor conduzca á averiguar cuál es la voluntad de la mayoría, y el americano, como observa Grimke, es el que conduce á este resultado.

La eleccion directa, por las razones que expresamos al tratar de este modo de elegir, empleada en circunscripciones electorales que nombren cada una un solo diputado, es el método que conviene para nombrar los miembros de la Cámara popular. Este es un principio admitido hoy por la filosofía política, y confirmado por la experiencia.

Respecto de la eleccion de los miembros de la Cámara alta, ó Senado, que representa, no la voluntad y los intereses de los individuos, sino los intereses colectivos de las jurisdicciones seccionales, los Estados Unidos han adoptado el sistema de nombrar dos senadores por cada Estado, y de deferir la funcion de elegirlos á la legislatura del Estado. El mismo plan ha adoptado la república argentina.

Pero aunque es indudable que, siguiéndolo, se ha obtenido en el primer pais la eleccion de hombres los mas prominentes y aptos para ocupar un asiento en el Senado, en el segundo no siempre ha dado este resultado, y ademas ha dado lugar en una provincia á una completa perturbacion del orden constitucional, para tener una legislatura que hiciese la eleccion de una determinada persona, que un partido se empeñaba en nombrar senador¹.

Es indudable que si á un cuerpo legislativo se atribuyen funciones electorales, el nombramiento de sus miembros será en gran parte determinado por la consideracion de las elecciones que haya de hacer. Se votará, pues, por individuos que vayan á la legislatura á votar por las personas que deseen los electores, no por los que sean mas aptos para las funciones legislativas. La promesa que haga un candidato para la legislatura, de que votará por determinada persona para senador, se tendrá mas en cuenta

¹ Véanse los documentos [publicados por orden del Senado argentino sobre la intervencion del gobierno nacional en la provincia de San Juan, en el año de 1869.

que el mérito y aptitud de otro para ocuparse en las tareas legislativas. Es lo que sucede en la república argentina, y tambien en los Estados Unidos, como habrán tenido lugar de notarlos los que se hayan detenido por algun tiempo á observar lo que pasa en ambos paises. Asi es que si se logra con este sistema un buen nombramiento de senadores, por otro lado se desnaturalizan completamente las legislaturas locales.

Creo que el resultado de una buena eleccion se obtendria de la misma manera por el método directo, sin desnaturalizar la legislatura, no votando nunca por los dos ó mas senadores que hayan de nombrarse, sino por uno solamente, lo que es muy posible; pues, como veremos mas adelante, conviene que los miembros del Senado se renueven por partes, y no todos simultáneamente.

Contraida la eleccion á un solo miembro del Senado, y sabiéndose que es el que va á representar en la Cámara alta la jurisdiccion local, es para mí evidente que la mayoría de los electores fijaria sus miradas en el ciudadano de mas notables aptitudes para desempeñar el cargo. De una reforma de esta clase, ha empezado á hablarse últimamente con bastante generalidad en los Estados Unidos; y creo que el dia en que se realice en cualquier pais que siga el sistema que ha estado en práctica en la Union, habrá una gran mejora en la calidad de los miembros, tanto del Senado nacional, como de las legislaturas seccionales.

La Constitución americana, y generalmente todas las Constituciones exigen en los candidatos elegibles para miembros de las Cámaras legislativas calificaciones de edad, propiedad y residencia; y exigen que estas sean mayores en los que pueden ser elegidos para una de las Cámaras, que en los que son aptos para ocupar un asiento en la otra. Es muy probable que si la ley fundamental no exigiese la posesion de esas calificaciones, siempre los electores fijarian sus miradas en hombres que las tuviesen. La Constitución no las exige sino como signos de aptitud en los candidatos para desempeñar mejor las funciones legislativas; es la única razon para exigir las. Pero puede suceder que haya individuos que careciendo de esas calificaciones sean, sin embargo,

mas aptos para ocupar un puesto en las Cámaras, que los que las posean; que los electores tengan la conciencia de que este es el caso; y que á pesar de esto no pueden enviarlo á las Cámaras porque carece de los requisitos que la Constitucion exige. Mr. Mill nos refiere el caso de un ciudadano inglés á quien los electores tuvieron que formarle una pension, cotizándose, para enviarlo al Parlamento, porque él no era bastante rico para hallarse en capacidad de ocupar un asiento en aquella asamblea, á pesar de ser mas apto para ello que la mayor parte de sus colegas en la legislatura. Respecto de la calificacion de propiedad, por lo menos, creo que no hay razon para exigirla, y la Constitucion americana ha prescindido completamente de ella. No exige ninguna para poder ser elegido senador ó representante. La Constitucion argentina es menos liberal en esta parte; exige que no puedan ser elegidos senadores sino candidatos que posean una renta de dos mil pesos. No por esto creo que se vean en la Cámara alta argentina senadores mas eminentes que en los Estados Unidos.

Una y otra Constitucion parece que concurren en el propósito de hacer que una de las Cámaras tenga las tendencias de la edad madura, y la otra las de la juventud, porque exigen que los candidatos para senadores sean mayores de treinta años, y permiten que sean elegidos representantes los que tengan veinte y cinco. Esta disposicion es mas razonable que la que exige propiedad; pero creo que se ha fijado una edad muy alta en el segundo caso. A los veinte y dos años, Guillermo Pitt ocupaba con brillo un asiento en la Cámara de los comunes, y figuraba entre los ministros de la corona. Lord Stanley, que ha pasado á ser conde de Derby, era tambien diputado á los veinte y dos años. Resérvense los asientos en una de las Cámaras para la edad madura, á fin de que en ella se encuentre el elemento conservador del departamento legislativo; pero déjese á la juventud abiertas las puertas en la otra, desde una edad mas temprana. No hay riesgo de que los electores pongan los ojos en un individuo muy jóven para elegirlo diputado, sino cuando haya dado pruebas relevantes de su aptitud para serlo. En tal caso, no hay razon para impedirlo.

Respecto de la residencia, la Constitucion americana exige para poder ser elegido senador, haber sido ciudadano de los Estados Unidos por nueve años, y siete para ser representante, y residencia actual en el Estado que haga la eleccion. La Constitucion argentina solo exige residencia por dos años en la provincia que elija, sin mencionar tiempo de posesion de la ciudadanía. Una y otra disposicion me parecen infundadas, y que no pueden conducir á otra cosa que á privar al pueblo de la facilidad de enviar á las Cámaras legislativas personas mas competentes para ser miembros de ellas, que otros que tengan una larga residencia en el pais. Los candidatos habrán de ser ciudadanos por nacimiento, ó por naturalizacion. En el segundo caso, habrán residido en el pais bastante tiempo para obtener la calidad de tales, y lo que puede desearse en el candidato — conocimiento del pais y amor á él — está justificado. En el primer caso siempre se presume. Esta especie de trabas á la libertad de elegir, no sufren el exámen razonado de la crítica, y solo la costumbre puede hacerlas subsistir.

Restame examinar en qué proporcion deben distribuirse los legisladores en ambas Cámaras.

Segun nos informa Mr. Ticknor Curtis¹, está fué una de las cuestiones mas debatidas en la convencion que preparó la Constitucion de los Estados Unidos. La idea de que un pueblo, formando una sola nacion, estuviese al mismo tiempo regido por dos gobiernos — el nacional y el doméstico de cada Estado — era enteramente nueva. Los que estaban por el establecimiento de un gobierno nacional, querian que en ambas Cámaras hubiese una representacion igual del pueblo, encomendada á individuos elegidos de un mismo modo y en la misma proporcion. Los demas sostenian que, en una de las Cámaras, cada Estado debia tener una representacion igual, cualquiera que fuese su poblacion y extension, entretanto que en la otra convenian en que el pueblo estuviese representado en razon del número. La lucha fué empeñada; pero al fin se adoptó el último plan. A este re-

sultado se llegó mas por una especie de transaccion, para aquietar los recelos de los Estados pequeños, los cuales tendrian de esta manera en una de las Cámaras una fuerza igual á los grandes, para defenderse de las pretensiones injustas de estos que el número hubiese favorecido en la otra, que por la conviccion de que este era el medio natural de hacer funcionar ordenadamente el gobierno federo-nacional que se iba á establecer. El experimento ha sido tan satisfactorio por ochenta años, que podemos establecer con fiadamente como un principio, que el plan de representacion mas conveniente es aquel en que el pueblo es representado en una de las Cámaras en razon de su número, y en la otra cada una de las jurisdicciones seccionales con perfecta igualdad.

Este arreglo no está sujeto á objeciones en paises como los Estados Unidos, Colombia, la República argentina, y otros que hayan adoptado una forma de gobierno federo-nacional; porque nada hay mas conforme á la razón que si el gobierno participa de la naturaleza de un régimen nacional, y de las condiciones de una liga de soberanías, estas se hallen representadas en el mecanismo gubernamental sobre el pié de igualdad. Su importancia en la Union, sea cual fuere su extension y el número de sus habitantes, es la misma, y deben tener á su disposicion medios iguales de hacerla valer.

« Este sistema de curioso origen, dice Mr. Laboulaye¹, ha producido resultados excelentes. Transigiendo, haciéndose mútuas concesiones, se ha llegado á un principio de incontestable verdad en política; principio poco conocido ó no comprendido en Francia, á saber: que la variedad de la representacion es una garantía de la libertad, que da á los pueblos asambleas excelentes.

« Cuando los franceses creamos una representacion nacional, solo vemos en ella el número. Nos parece que la igualdad aritmética es esencial á la democracia y á la libertad; que si la necesidad exige crear dos Cámaras, hacemos mucho confiando

su nombramiento á los mismos electores, y dándoles una sala de sesiones aparte. Esto fué lo que hizo la Constitucion del año III. Se creyó una precaucion exagerada exigir que los miembros del Consejo de los ancianos tuviesen cuarenta años, y fuesen casados ó viudos, por no tener la ley suficiente fé en los celibatarios. En otro pais se exige al elector que pague un impuesto mas considerable ; pero todo esto no es suficiente. Doblar la representacion no es darle esa ponderacion, esa variedad necesaria á la conservacion de la libertad.

« Dos Cámaras nombradas por los mismos electores bajo la influencia de una pasion idéntica, pueden disputarse el favor del pueblo, tener celos recíprocos : estos celos pueden servir al ejecutivo para obtener un equilibrio ; pero ¿ qué ganará el pais en ello ? Cuando mas cierta garantía para la formacion de las leyes por una doble discusion, cosa de poca monta. Por otra parte, imponiendo condiciones de censo, se arriesga que el Senado sea impopular : tampoco es esta una solucion.

« ¿ En dónde está, pues, la solucion ? En donde los americanos la han puesto.

« Si solo pretendéis representar el número, tendreis un gobierno mal constituido. En un pueblo existe algo que no es el número : grandes intereses legítimos y municipales, por ejemplo, la industria, la navegacion, el arte, las ciencias, las letras, en fin, intereses múltiples que pueden hallarse sin representacion en la asamblea nombrada por el sufragio universal, es decir, por el número. Si dais á estos intereses una representacion ¿ será peligrosa ? No ciertamente ; representará otra cosa que el número ; pero nada hostil á la libertad : habreis dado á los intereses la seguridad que han menester, tendreis una discusion verdadera y variedad de apreciaciones. Así, supongo que se dé á la Francia un Senado compuesto de senadores por cada departamento, al lado de otros que representen los grandes cuerpos del Estado, ó bien la industria, las letras, las ciencias, las artes : de ese modo tendreis ciento veinte ó ciento treinta senadores, que serán la personificacion de los intereses vitales del pais. Es evidente que la reunion de estos hombres verá las cosas bajo un

aspecto diverso que la Cámara nombrada por la masa de los electores. Esta Cámara tenderá particulamente á defender con mas ó menos vivacidad tal ó cual cuestion ; habrá en ella un gran elemento moderador : será la voz del pais entero, la representacion de las ideas y de los intereses, es decir, de cuanto mas fuerte y vivo existe entre los hombres ; las pasiones del momento hallarán en ella su contrapeso.

« ¡ Problema de primer orden en política ! La América ha encontrado su solucion en la representacion de los Estados. Estos son un algo lleno de vida ; así, en el Senado hay representantes del Norte y del Mediodía, y por consiguiente elementos de estabilidad y de variedad. Hé aquí una de las cosas que menos comprendemos en Francia, donde somos demasiado matemáticos sin saber las matemáticas, y lógicos á todo trance sin saber la lógica : nada nos cautiva tanto como la uniformidad. Esta puede ser muy buena en las cosas materiales, para tener calles rectas, por ejemplo ; pero querer que todos los hombres pasen por el mismo cartabon, es condenar á un pueblo al suplicio de Procusto. ¿ Será mas racional someter al número la infinita diversidad de derechos é intereses ? La variedad es la vida, la uniformidad es la muerte, decia Benjamin Constant. Tal es el descubrimiento de la América al dar dos senadores á cada uno de los Estados. El acaso se ha puesto á su servicio.

« Los americanos no han sido nunca afectos á las representaciones numerosas ; en la Cámara de representantes solo se cuentan doscientos veinte y tres miembros, mientras los ingleses tienen en la Cámara de los Comunes seiscientos sesenta y nueve. En cuanto al Senado, razones especiales imponian la necesidad de reducir el número de sus miembros. En primer lugar, si se hubiese enviado á ese cuerpo un considerable número de delegados, los Estados habrian perdido la soberanía : no habrian podido comunicar fácilmente sus sentimientos á los elegidos ; pero la razon principal consiste en que se daban al Senado atribuciones gubernativas.

« Si existiesen dos Cámaras compuestas como el Senado, seria un mal ; puesto que es muy importante que el número, ó sea la

masa de la nacion, se halle representada; y en tal caso es preciso que lo sea por un gran número de diputados, si se desea que la representacion se halle en relacion con todos los intereses. Pero una segunda Cámara, que al mismo tiempo que es un consejo de legislacion, es tambien un consejo de gobierno, puede componerse de pocos miembros, y la experiencia prueba que la América ha hecho bien en constituirla así. »

Me parece que las razones expuestas ponen en completa evidencia las ventajas de la distribucion de los miembros de la legislatura de la manera que lo hace la Constitucion americana¹. El plan no puede encontrar objeciones en una república organizada segun el sistema de la de los Estados Unidos; y puede asegurarse, sin riesgo de errar, que él mismo ú otro semejante es el único que puede convenir en todo pais que quiera asegurar sobre bases firmes la democracia representativa. Cuando hablé sobre la distribucion del poder entre un gobierno nacional y gobiernos locales, expuse las razones que justifican la necesidad de que las localidades tengan un gobierno propio que administre sus negocios domésticos. No hay necesidad de que esos gobiernos domésticos tengan tanto poder como los gobiernos de las ciudades-Estados de la Grecia, ni precisamente tan extenso como el que tienen los de los Estados americanos; pero, como dice Grimke, siempre convendrá que lo tengan mayor que los departamentos franceses, para que no sea frustráneo el propósito de su institucion. Desde que este sea el caso, es necesario que los intereses colectivos de cada una de esas jurisdicciones locales tengan representacion en el departamento legislativo del gobierno general, y que esa representacion sea igual.

¹ El estudiante hará bien en leer los capitulos ix y x de la excelente obra del juez Story sobre la Constitucion de los Estados-Unidos, pues en ellos están dilucidadas extensamente todas las cuestiones relacionadas con esta materia, y reforzadas las razones que el *Federalista* expone en favor del plan adoptado. Las reflexiones que hace sobre las prescripciones orgánicas de las dos Cámaras, contribuirán á fijar las ideas del lector, no solamente sobre la cuestion que ahora nos ocupa, sino sobre las otras que se desprenden de los demas preceptos de la Constitucion americana que á ellas se refieren, y de los semejantes de otras leyes fundamentales.

Queda ahora por examinar si es ó no ventajoso que las Cámaras se compongan de un número muy crecido de diputados. *Ne quid nimis*, se ha dicho siglos há; en la formacion de las Cámaras es en donde la prudencia aconseja seguir preferentemente este consejo, absteniéndonos de hacerlas demasiado numerosas. El sistema representativo, aplicado para practicar la democracia, tiene la ventaja de facilitar la deliberacion y decision sobre los negocios del pueblo, por los que, teniendo los mismos intereses é ideas que ese pueblo, poseen mayor caudal de luces, mas juicio y prudencia que el resto de la comunidad; es de suponerse que hombres de esta clase serán siempre los que reunan los votos de la mayoría para formar una asamblea legislativa. Otra de las ventajas, es la de que, al mismo tiempo que evita el tumulto y desórden de las discusiones, que son la enfermedad de que adolecen las grandes reuniones populares, dificulta la influencia de los demagogos, preserva á los que deliberan de ser arrastrados por ellos. Quanto mas numerosa sea una Asamblea legislativa, tanto mas participará de los vicios y defectos de una reunion popular.

« Es evidente, decia Hamilton ¹, que quanto mas considerable sea el número de los representantes, mayor será tambien la proporcion de los menos instruidos ó expertos. La elocuencia ó habilidad de ciertos individuos concentra sus esfuerzos á este lado débil del sistema. En las repúblicas de la antigüedad, en las que todo el pueblo se reunia en cuerpo, por lo comun solo aparecia un orador, un político hábil, dominando con el imperio de un soberano.

« Cuanta mayor *multitud* contenga una Asamblea, tanto mas participará de la debilidad consiguiente á las reuniones populares. La ignorancia será victima de la intriga, la pasion esclava del sofisma y la declamacion.

« El pueblo caerá en un error grosero al suponer que, multiplicando el número de los representantes mas allá de una cifra determinada, fortificará la barrera que pretende levantar contra el influjo de una minoría.

¹ *Federalista*, n.º 58.

« La experiencia universal nos dice, por el contrario, que es menester cierto número de representantes en razon del interés público, de la comunicacion entre mandantes y mandatarios, del conocimiento de los intereses particulares; pero al mismo tiempo nos enseña que, pasado ese número, todo aumento es precisamente en contra del objeto que se tiene en vista. La forma, la apariencia del gobierno, puede ser mas democrática; pero el espíritu que la domina se vuelve aun mas oligárquico.

« La máquina se ensancha; pero los resortes que la ponen en movimiento son menos numerosos y mas secretos. »

Creo que el plan que han seguido los americanos respecto del número de legisladores, de acuerdo con la opinion de los distinguidos redactores del *Federalista*, consulta el que el pueblo sea debidamente representado, sin los inconvenientes de una Asamblea demasiado numerosa.

Las Asambleas francesas de la primera época de la revolucion, y la de 1848, dan una prueba de los vicios de esos cuerpos deliberantes demasiado numerosos. Es verdad que en Inglaterra no es pequeño el número de miembros de que se compone la Cámara de los Comunes, y no por esto ese cuerpo ha dado el ejemplo de una Asamblea expuesta á los mismos inconvenientes que se han notado en las francesas. Pero es necesario tener presente que si, antes de la última reforma, los miembros de la Cámara de los Comunes eran 669, y ahora cerca de 700, nunca ese número se reúne, porque bastan 40 para deliberar¹. Cuando hay alguna notabilísima cuestión que resolver, la reunion es numerosa; pero puede decirse que los diputados van casi solamente á votar, porque la materia ha sido discutida ya por la prensa y en los meetings, y generalmente los votos son conocidos. Las deliberaciones comunes tienen lugar siempre entre un corto número de diputados.

El plan americano ha probado bien en la práctica de cerca de un siglo, y creo que por lo mismo hay razon para creer que es el mejor. Además, no es cuando la Asamblea legislativa es muy

¹ Antes de 1832 bastaban veinte miembros para hacer *quorum*.

numerosa, que la voluntad popular puede estar mejor representada; cuando el sufragio es muy extenso es que ese cuerpo representará mas positivamente á la nacion, aunque el número de sus miembros no sea muy crecido, porque para nombrarlos se ha consultado la opinion de mayor número de personas, como lo observa con mucha razon Grimke.

Lo dicho se aplica á la Cámara baja. En cuanto al Senado, ya he dicho antes las razones que justifican el que cada una de las jurisdicciones locales tenga en él una representacion igual, y he hecho notar el buen resultado que ha tenido en la práctica el plan americano. En vista de esto, seria aventurado hacer variacion en el número de miembros que nombra cada jurisdiccion local para tener un cuerpo mas numeroso.

Conexionada con la cuestion del número, se halla otra que ha llamado últimamente mucho la atencion de los estadistas filósofos. ¿Debe la minoría ser representada en el cuerpo legislativo?

Varias veces he insinuado, en las lecciones anteriores, la conveniencia, la justicia de que las minorias sean representadas, y he indicado que solo así puede averiguarse lealmente cuál es el voto real de la mayoría, de la voluntad popular. Sobre esto hace M. Laboulaye reflexiones que me parecen dignas de toda atencion.

« Toda sociedad, dice ¹, encierra en su seno intereses diversos. Tomemos por ejemplo uno de tantos, la religion: supongamos que los católicos en Francia, que son activos, celosos, entendidos en política, representan dos quintos de la poblacion. Ahora bien ¿qué cosa es la democracia? El gobierno del pueblo por el pueblo, ó bien por los representantes del pueblo. Si la representacion es fiel, debiera pues, haber dos quintos de católicos en la Cámara, que es la imagen de la nacion. Buscadlos, y no los encontrareis.

« En vez de los católicos, tomemos á los liberales de la escuela constitucional. Supongamos que estos representan dos décimas partes de la nacion; las Cámaras deberian contenerlas:

¹ Estudios sobre la Constitucion de los Estados-Unidos.

contadlos, y vereis cuántos encontráis en el seno de estas. Con el sistema electoral que poseemos, existe en las Cámaras una mayoría compacta, que ama el liberalismo con un sentimiento de los mas platónicos, y una minoría de las dos décimas partes de la nacion, que brilla por su ausencia, y carece de representacion. ¡Inconveniente gravísimo del sistema actual! Teóricamente hablando, la representacion debe ser la imagen de la nacion, y de hecho solamente lo es de la mayoría; la minoría, pues, se encuentra, si no oprimida, por lo menos excluida de la Asamblea nacional. Es cierto que la condicion de los gobiernos libres consiste en que la mayoría imponga la opinion á la minoría; pero tambien es una verdadera iniquidad, que revela un vicio orgánico de nuestras instituciones, que la minoría no tenga entrada en las Cámaras.

« Puede demostrarse con facilidad la injusticia de este sistema. Por ejemplo, M. Thiers se ha presentado como candidato en muchas circunscripciones: en Paris, en Marsella, en Aix, en Valenciennes. En esta última obtuvo quince ó diez y seis mil votos, diez mil en Aix, cerca de quince mil en Marsella. Supongamos otros tantos en Paris; bien, pues, á pesar de esto, no habria podido ser diputado.

« El candidato que cuenta con cincuenta y cinco mil votos, es vencido por cuatro concurrentes, ninguno de los cuales ha reunido mas de diez y seis mil votos. ¿Hay justicia en esto? No: luego el sistema es malo, porque no dá á la minoría la representacion á que es acreedora, conduciendo las cosas de tal manera, que muchos intereses y opiniones considerables no pueden penetrar en las Cámaras; solo un color político tiene acceso en ellas. La Cámara no representa la Francia, sino la opinion dominante en circunstancias determinadas. De esta manera, el sistema representativo se convierte, no ya en procomun de la nacion, en instrumento de libertad, sino en privilegio, en arma de partido. »

Un miembro distinguido de la Cámara de los comunes, Mr. Thomas Hare, ha propuesto hace algunos años, y Mr. Mill ha apoyado con gran suma de razones, en su obra sobre el go-

bierno representativo, un plan de eleccion que facilitaria la representacion de las minorias ¹. El Parlamento inglés, en la ley de reforma de 1868, ha reconocido la justicia de facilitar esta representacion, y ha dictado disposiciones en virtud de las cuales la minoria pueda ser representada. Debido á ellos, la minoria conservadora de la ciudad de Lóndres ha podido, por la primera vez en mas de veinte años, enviar un diputado conservador al Parlamento, entre los cuatro que corresponden á aquella circunscripcion electoral. Antes, solo la mayoria liberal de Lóndres ha tenido representantes en la Cámara de los comunes.

Aludiendo al plan de Mr. Hare y Mr. Mill, que no es exactamente el que ha adoptado la ley de reforma, M. Laboulaye dice: « Tal reforma es fundada en justicia y en razon; no es este su único mérito. Tal sistema seria sincero, lo que no es poca cosa en política; tendria en su favor una ventaja enorme, á saber, que cada uno estaria seguro de que su voto contaba por algo, entretanto que hoy, con el sistema de una mayoria local, se llega á este resultado:— las diversas minorias, seguras de su derrota, no quieren molestar, y un cuarenta y cinco por ciento de los electores no se presenta al escrutinio.

« En América, lo mismo que en Francia y en Inglaterra, se necesita gastar mucho dinero para mover una masa de electores, y resulta generalmente que lo que se representa no es mas que una minoria turbulenta, en vez de ser la mayoria del pais. ¿Qué diferencia, si cada elector supiese que su voto seria contado, y que desde el fondo de su provincia podia ayudar con él al candidato de sus simpatías, que se presenta en Paris! Una Cámara asi elegida representaria sinceramente el pais, porque representaria, no la mayoria del acaso que vota en un colegio, sino, lo que es de diversa importancia, el voto y la opinion de la Francia entera.

« Tal es el sistema de Mr. Hare ²; confieso que me parece justisimo, mientras los demas son falsos. Multipliquense los sufra-

¹ Puede verse el pormenor de este plan en la obra de Mr. Mill, y en el opusculo publicado por Mr. Hare, á que aquel alude.

² El plan de Mr. Hare es en compendio el siguiente: á cada candidato se le

gios como se quiera, no por eso se mejorará la representacion nacional ; mientras no se dé su parte á las minorías, lo que se conseguirá será aumentar la violencia de los partidos.

« Mr. Mill confia en otra ventaja que producirá el reconocimiento del derecho de las minorías, á saber : elevar el nivel intelectual de las Cámaras, llevando al seno de ellas los hombres de mas mérito. Creer que el sufragio universal producirá de por sí la eleccion mas acertada, es una ilusion : el sufragio universal es una masa enorme, muerta, impulsada por la pasion : los hombres de mas talento no son, por lo comun, los mas populares, y es muy dudoso que la multiplicidad de sufragios produzca necesariamente las elecciones mas ilustradas. »

« Cuando hablo de la justicia y conveniencia de que las minorías sean representadas en la legislatura, me refiero á la Cámara que representa el número, no á la que representa las jurisdicciones locales, y en que cada una de estas tiene una representacion igual. Ni habria medio de aplicar á la eleccion el procedimiento de Mr. Hare ú otro cualquiera para dar un representante á la minoría. Un solo cuerpo de electores, que forman una sola circunscripcion, tiene que hacer la eleccion, ya sea que se vote directamente por los senadores, ya que se adopte el sistema indirecto que se practica en los Estados Unidos ; porque se trata de enviar á la legislatura, no á los que representen los diversos matices de la opinion popular, sino la entidad colectiva é intereses del Estado ó jurisdiccion seccional.

En conclusion, creo que en la composicion de la legislatura debe excluirse de ella á todos los que ejerzan al mismo tiempo funciones de otros departamentos del gobierno. Admitir como miembros de las Cámaras á tales individuos, es anular prácticamente las ventajas de la division del ejercicio del poder. ¿ Qué significa esta en el hecho (aunque se simule en apariencia) si los mismos que se sientan en los tribunales como jueces, ó ejercen em-

computarian los votos que se diesen por él en cualquier parte del pais, no precisamente los que obtuviese en una determinada circunscripcion electoral. La mayoría necesaria para ser elegido, sería un número de votos igual ó excedente al que resultase de la division del número de electores por el de asientos que haya en la Cámara.

pleos ejecutivos se sientan en las Cámaras como legisladores, como sucede en Chile y en la provincia de Buenos Aires? La Constitucion de los Estados Unidos prohíbe semejantes elecciones, y la de la Confederacion argentina coincide en parte en el mismo propósito¹. Es sensible que la última no haya adoptado completamente la disposicion de la Constitucion americana, y que se haya limitado á prohibir que los miembros de las Cámaras reciban empleo ó comision del poder ejecutivo, sin previo consentimiento de la respectiva Cámara, y á declarar que los eclesiásticos regulares no pueden ser elegidos para el Congreso, ni los gobernadores de provincia por las de su mando.

La facilidad que se da para que el juez y el funcionario ejecutivo puedan ser miembros de las Cámaras, es ademas un incentivo para que ellos abusen de sus puestos para influir siniestramente en las elecciones. En Chile, en donde siempre se ven en las Cámaras jueces de la Suprema Corte y de las Cortes de apelaciones, intendentes de provincia y otros empleados ejecutivos, he visto cometer los abusos mas escandalosos, con el objeto de hacer recaer en ellos las elecciones de diputados.

¹ Véanse el inciso 2, sec. vi, art. 1 de la Constitucion de los Estados-Unidos, y los art. 64 y 65 de la argentina en el apéndice de esta obra.

LECCION XVIII

¿Deben los representantes ser sometidos al mandato imperativo de los electores? ¿Debe dárseles una remuneracion pecuniaria por el desempeño de su encargo?

Es conveniente que el poder necesario para regir la comunidad política se ejerza por medio de delegados del pueblo, y no por este mismo, como lo hemos manifestado tratando de la excelencia del gobierno representativo; y esta conveniencia viene de que esta forma de gobierno facilita el que los encargados del ejercicio del poder obren segun las inspiraciones de los gobernados, quo naturalmente serán en el sentido mas favorable al interés comun. Para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones y vistas sobre los negocios que interesan á la sociedad, y tengan al mismo tiempo en sus manos un medio de refrenar á sus mandatarios, es que la Constitucion les reserva, como derechos absolutos, la libertad de la palabra y de la prensa, y el derecho de reunion. No puede ponerse en duda que es ventajosísimo el que haya todas estas facilidades para inspirar á los encargados del ejercicio del poder; es en donde ellas existen que la experiencia acredita que hay el mejor gobierno. Los resultados han sido excelentes. Pero si esto es así, como no puede negarse ante los hechos, ¿no serian ellos mas ciertos, positivos y mejores, si á los diputados se dieseen, por los electores, instrucciones conforme á las cuales debiesen obrar?

Así pensaron los holandeses probablemente, en otro tiempo, y por esto los diputados á los Estados generales llevaban instrucciones de que no podian separarse; y si se suscitaba alguna cuestion importante, no prevista en ellas, tenian que referirse á sus comitentes, de la misma manera que un embajador, en igual caso

se refiere á su gobierno. Cuando en 1789 se reunieron en Francia los Estados generales, muchos de los diputados llevaban cuadernos de instrucciones de sus constituyentes, porque la práctica de Holanda y de algunas de las provincias de Estados de la misma Francia en otro tiempo, parecia tan fundada en razon, que creyeron no debian separarse de ella. En un tiempo en que la prensa diaria no existia, ó por lo menos no habia adquirido la extension que tiene en los tiempos modernos, ni el derecho de reunion estaba garantido ni se ponía en práctica, como en nuestros dias, natural era que se hubiese ocurrido á ese medio de trasmitir á los delegados los deseos de sus comitentes.

Ninguna de las Constituciones modernas, de que yo tenga noticia, ha establecido, sin embargo, tal práctica. No por esto deja ella de tener sus partidarios. Por lo mismo, creo importante examinar si es ó no fundada.

Mr. Mill cree que esta no es propiamente una cuestion de legislacion constitucional, sino mas bien de moralidad constitucional. « Esta cuestion, dice, no toca tanto á las instituciones, como al espíritu con que los electores deberian llenar sus funciones, y á las ideas que deberian prevalecer en cuanto á sus deberes morales. En efecto, cualquiera que sea el sistema de representacion, los electores pueden, si les parece bien, cambiarlo en un simple sistema de delegacion.

« Mientras son libres para votar ó no votar, segun les agrada, no se les puede impedir que pongan á sus votos todas las condiciones que crean convenientes. Rehusando elegir á cualquiera que no tenga voluntad de obligarse á adoptar todas sus opiniones, y aun, si lo exigen, á consultarles sobre todo asunto importante é imprevisto, pueden reducir á su representante á ser simplemente su intérprete, y obligarlo, en consecuencia, á dar su dimision el dia en que esta posicion le desagrade. Y como tienen el poder de hacer esto, la teoría de la Constitucion deberia suponer que desean hacerlo. — Porque el principio mismo del gobierno constitucional descansa sobre la presuncion de que los

¹ *On representative government*, cap. xii.

que poseen el poder político aprovecharán de él en beneficio propio : no porque sea siempre así, sino porque tal es la tendencia natural de las cosas, tendencia que las instituciones políticas tienen por objeto ordenar. Es por esta razón que, aun cuando pueda ser infundada ó necia la pretension de convertir á su representante en simple delegado, siendo natural y de ningún modo improbable esta extension del principio electoral, se deben tomar las mismas precauciones que si fuese cierta.

« La cuestión del mandato imperativo no es una de las que tocan de una manera vital la existencia del gobierno representativo ; pero es de una gran importancia en cuanto al efecto benéfico. Las leyes no pueden prescribir á los electores los principios segun los cuales dirigirán su elección ; pero los principios segun los cuales creen ellos que deben dirigirla hacen una gran diferencia en la práctica, y se abraza el conjunto de esta cuestión, cuando se examina si los electores deben poner por condición al representante que adoptará ciertas opiniones impuestas por sus comitentes.

« Desde el principio hemos afirmado, y jamás hemos perdido de vista la importancia igual de las dos grandes condiciones del gobierno : 1^a, la responsabilidad para con aquellos en cuyo provecho político debería funcionar el gobierno, y hace profesion de funcionar : 2^a, el ejercicio de esta funcion (para que ella sea bien cumplida) por espíritus superiores, que una larga meditación y una disciplina práctica han preparado para esta tarea especial.

« Si es de alguna importancia la persecucion de este segundo objeto, vale el que se pague su precio. Un espíritu superior, y estudios profundos, de nada servirían, si algunas veces no conducen á un hombre á conclusiones diferentes de aquellas á que sin estudio llegan las capacidades ordinarias ; y si hay interés en obtener representantes superiores, bajo el aspecto intelectual, á los electores ordinarios, es preciso conformarse con que el representante no esté siempre de acuerdo con la mayoría de sus comitentes, como tambien esperar que en semejante caso, su opinion sea casi siempre la mejor de las dos. De aquí se sigue que

los electores no obrarán prudentemente, si exigen por precio de su voto una conformidad absoluta con sus opiniones.

« Hasta aquí el principio es evidente; pero hay dificultades reales para aplicarlo, y empezaremos por exponerlas en toda su fuerza. Si es importante que los electores escojan un representante mas ilustrado que ellos, no es menos necesario que este hombre de mas saber sea responsable para con ellos; en otros términos, ellos son jueces de la manera como cumple su mandato; ¿y de que otro modo juzgarán sino segun el criterio de sus propias opiniones? Y aun ¿cómo lo elegirían desde luego sino segun el mismo criterio? No convendria elegirlo simplemente por el brillo de una cualidad notable. Los signos segun los cuales un hombre ordinario puede juzgar de antemano del talento de un candidato, son muy imperfectos; tales cuales son, se refieren exclusivamente al arte de expresarse, y muy poco ó nada al valor de lo que se expresa. La primera de estas dos cosas no puede hacer suponer la otra: empero, si los electores han de echar á un lado sus propias opiniones, ¿cuál es el criterio que les queda de la aptitud para juzgar bien? Aun cuando pudieran reconocer de un modo infalible al hombre mas capaz, tampoco deberian darle plena libertad de juzgar por ellos, sin tener ninguna consideracion por sus propias opiniones. El candidato puede ser un conservador, y los electores pueden ser liberales, ó viceversa. Las cuestiones politicas del dia pueden ser cuestiones religiosas, y puede suceder que el representante sea un partidario de la religion dominante ó un racionalista, mientras los electores son disidentes ó de la religion evangélica, ó al contrario. En semejante caso, los talentos del representante no servirán sino para darle mayores medios de ir mas lejos ú obrar mas eficazmente en una direccion que sus comitentes pueden creer mala en conciencia; y pueden ser conducidos por sus convicciones sinceras á hallar mas importante ser representados por un hombre que sobre todas estas cuestiones participa de sus ideas de deber, que por uno dotado de talentos excepcionales. Pueden tener necesidad de examinar, no solamente cómo serán mejor representados, sino cómo lograrán hacer representar su posicion moral particular y su modo de ver.

Estas consideraciones y las que las combaten, se hallan de tal modo ligadas unas con otras, —es tan importante que los electores elijan un representante de mas saber que ellos mismos, y consientan en ser gobernados por este saber superior, mientras es imposible que la conformidad con sus opiniones (cuando tienen opiniones) no influya grandemente en su modo de juzgar con respecto al candidato, que posee el saber, y á las pruebas que de él ha dado, — que es preciso desesperar de poder establecer una regla positiva de deber para el elector: y el resultado dependerá menos de un precepto establecido, ó de una doctrina fija de moralidad política, que del giro general de los ánimos en el cuerpo electoral, tocante á una condicion importante: la deferencia por la superioridad intelectual.

« Los individuos y los pueblos que sienten vivamente el valor del saber superior, lo reconocerán aun á despecho de una gran diferencia de opiniones; y cuando lo hayan reconocido, desearán tanto asegurárselo á cualquier precio razonable, que no tendrán tentacion de imponer como ley su propia opinion á las personas que respetan á causa de su saber superior.

« Por otra parte, hay caractéres que no sienten consideracion por nadie, que no creen que nadie pueda tener una opinion mejor que la suya, ó tan buena como la de un centenar ó un millar de personas hechas como ellos. En donde este es el giro del ánimo de los electores, estos no nombrarán á nadie que no tenga, ó al menos profese tener sus sentimientos; y no conservarán su representante sino el tiempo durante el cual sus sentimientos se reflejen en su conducta.

« No se puede negar que la democracia tenga una fuerte tendencia á dar este hábito á los sentimientos de los electores; la democracia no es favorable al espíritu de respeto. Que destruya el respeto por la simple posicion social, es cosa que debe mirarse mas como un buen efecto que como uno malo de su influencia; aunque obrando así, cierra la principal *escuela* de respeto (en cuanto á las relaciones puramente humanas) que existe en la sociedad.

« Si existe en el cuerpo electoral un sentimiento de la dife-

rencia extraordinaria de valor que puede haber entre una persona y otra, los indicios no faltarán á ese cuerpo para reconocer las personas mas capaces de alcanzar los fines que él se propone. Naturalmente, los servicios públicos serian la primera de las indicaciones : haber ocupado una posicion elevada, y haber hecho cosas importantes, cuyos resultados son una prueba del saber; haber hecho predicciones que el evento ha confirmado con frecuencia, y raras veces ó jamás ha desmentido ; haber dado consejos que han aprovechado al pais, ó que se ha lamentado no haber seguido ; todas estas cosas serian otros tantos indicios.

« Los indicios de que hablo no pueden aplicarse sino á hombres experimentados, y se debe colocar en esta categoría á los que, no habiendo hecho sus pruebas de un modo práctico, las han hecho de una manera especulativa ; á los que en discursos ó escritos, han discutido los negocios públicos de modo que muestre que los han estudiado seriamente. Semejantes hombres pueden haber probado, como pensadores políticos simplemente, que tienen los mismos derechos á la confianza pública, que aquellos á quienes se ha visto obrando en calidad de hombres de Estado.

« Cuando es necesario escoger personas que no se han puesto jamás á prueba, el mejor criterio es la reputacion de talento de que estos hombres gozan entre los que los conocen, y despues la confianza que les conceden y el apoyo que les prestan las personas ya respetadas. Por medio de tales pruebas, los electores que aprecian justamente el valor intelectual y lo buscan con ardor, acertarán en general á procurarse hombres superiores á lo mediocre ; y frecuentemente hombres que pueden ser abandonados á su propio juicio, en cuanto á la direccion de los negocios públicos, y á quienes no se podria exigir, sin hacerles un insulto, que renunciassen á ese juicio por orden de sus inferiores. »

Mr. Mill expone muchas otras consideraciones, que indudablemente se tendrán presentes por los electores para dar su voto á un individuo que los represente, y que al mismo tiempo obrarán en el ánimo del elegido, para formarle la conciencia de que

su eleccion se hace en el concepto de que él tiene que obrar de acuerdo con los sentimientos de los que le eligen. A pesar de esto, y de que discurre en el concepto de que el sufragio no se extenderá sino á los individuos que posean cierto grado de instruccion, que los habilite para tener pretensiones á imponer su opinion al elegido, el publicista inglés se decide en contra del mandato imperativo. Aun en esa hipótesis, la teoría de la representacion por mera delegacion le parece falsa en sus efectos. Pero si la Constitucion, dice últimamente, no reconoce las garantías de que se ha esforzado en rodear el principio representativo, sino se han tomado medidas para la representacion de las minorías, ó si no se admite alguna diferencia en el valor numérico de los votos, segun un criterio cualquiera de la dosis de educacion que poseen los votantes..... en este caso, ninguna palabra es bastante para exagerar la importancia que hay, en principio, en dejar al representante plena y entera libertad : porque esta seria entonces la sola ocasion que se tendria, bajo el régimen del sufragio universal, para que otras opiniones que las de la mayoría pudieran hacerse oir en el Parlamento.

Convengo con Mr. Mill en que las instituciones politicas deben propender á que el ejercicio de las funciones públicas se halle en manos de los mas inteligentes, y bajo el régimen del sufragio universal, será difícil que este sea el caso en la generalidad de los que ejercen la funcion de elegir. Pero bajo el régimen del sufragio universal me parece que es todavía mas posible, que bajo el régimen del sufragio restringido, el que los hombres superiores sean los que obtengan el voto de la mayoría. Por regla general, esta superioridad es la que hace fijar una mayoría de electores en un candidato , si no hay influencias siniestras que desvien su juicio, sea ó no ilustrada la masa de los que sufragan. Pero es mas difícil que se ejerzan esas influencias bajo el régimen del sufragio universal, como lo he demostrado al tratar del departamento electoral, que bajo el régimen del sufragio restringido. Es verdad que, en ciertas épocas de excitacion y de pasiones, se atenderá tal vez á la mayor vehemencia con que alguno atice las animosidades, para encargarle la representacion ;

pero esta es la excepcion, no la regla. La presuncion de mejor inteligencia de los negocios estará, pues, en general, mas bien en favor del representante, que en favor de la mayoría que le ha elegido. Siendo así, es mas racional dejar que aquel use libremente de su juicio, que someterlo al mandato imperativo de los electores. El representante sabe que, si se separa sin razon de las ideas de sus constituyentes, corre el riesgo de no volver á obtener su confianza; y esta consideracion es bastante para que no se aventure caprichosamente á contrariarlas. Si lo hace, es porque la razon que lo mueve es de tal evidencia, que le inspira confianza de que sus comitentes la reconocerán, y acatarán su voto sin retirarle su confianza. La mayoría tory que eligió á Roberto Peel cuando se agitaba en Inglaterra la cuestion sobre la abrogacion de las leyes sobre los cereales, no deseaba ciertamente esa reforma. La aristocracia, que tenia el monopolio de proveer de subsistencias al pueblo inglés, y los que se adherian á las pretensiones de ella, le habian enviado al Parlamento, no para que se plegase á las ideas de Ricardo Cobden, sino para que las combatiese; es lo que racionalmente puede presumirse sabiendo cuáles eran las ideas del partido tory. Peel y sus compañeros torys que cooperaron á la reforma, obedecieron á sus convicciones, no á las de la mayoría que los eligió. Esta se rindió á ellas, y les conservó su confianza.

Bajo el régimen eleccionario que habia en Francia y en Holanda para nombrar diputados á los Estados generales, era posible dar instrucciones á los elegidos con la seguridad de que ellas contenian realmente los deseos de la mayoría de sus comitentes. Pero bajo el régimen del sufragio universal sucederia que los clubs, círculos ó clicas, que se forman para dirigir la opinion ó fraguar una facticia, se arrogarian el derecho de dictar su voluntad á los legisladores, como lo hicieron sucesivamente en Francia los clubs de los fuldenses, de los franciscanos y de los jacobinos. Los demagogos que tenian asiento en la legislatura, y eran al mismo tiempo miembros de esos clubs, fabricaban ellos mismos la opinion que favorecia sus pretensiones, los clubs la proclamaban como el voto del pueblo, y en nombre de este la

faccion odocrática que pervertia el sistema representativo, dictaba en nombre del soberano las disposiciones mas atentatorias contra las libertades y derechos de los ciudadanos. Las consecuencias de esa política son sabidas de todos.

La opinion que favorece la suision de los diputados al mandato imperativo, tiene hoy en dia muy pocos sectarios. Pero no sucede lo mismo respecto de otra, que no es menos importante examinar. Son muchos los que piensan que las funciones de diputado deben ejercerse sin ninguna remuneracion, y esta opinion se ha reducido á la práctica en varios países, en los cuales subsiste actualmente. En la Gran Bretaña, en Chile, en la provincia de Buenos Aires, el cargo de diputado no tiene remuneracion ninguna.

Entre los escritores que defienden este arreglo figura Mr. Mill; pero las razones en que funda su opinion no me parecen de gran fuerza. «La mayor facilidad, dice¹, que un salario daría para hacer una eleccion, es una ventaja ilusoria. Cualquiera que fuese la remuneracion asignada á la funcion, no seria un atractivo para las personas empleadas seriamente en otras profesiones lucrativas con la perspectiva de medrar en ellas. Por consiguiente, la ocupacion de un miembro del Parlamento llegaria á ser, en sí, una ocupacion proseguida, como otras profesiones, en vista únicamente del provecho pecuniario, y sujeta á los efectos desmoralizadores de una ocupacion esencialmente precaria. Seria el objeto de la codicia de los aventureros de baja esfera. Los que poseyesen el puesto, y aquellos que esperasen llegar á él, se esforzarian sin cesar por ganar ó conservar los sufragios de los electores, prometiéndoles toda especie de cosas honrosas ó deshonorosas, posibles ó imposibles: se harian á cual mas los lisongeros complacientes de los sentimientos mas bajos y de las preocupaciones mas ignorantes de la parte mas vulgar de la multitud. La puja entre Cleon y el salchichero en Aristófanes, es una caricatura de lo que sucederia todos los dias. Cuando á causa de cualidades preeminentes (lo que puede suceder á veces), es de desear que una persona que no tiene ninguna fortuna, ni medios de adqui-

¹ *On representative government*, cap. x.

riarla, sea nombrada para prestar en el Parlamento servicios que ninguna otra persona prestaria tan bien, hay el recurso de una suscripcion pública : el miembro puede, como Andrés Marvel, vivir, mientras se halla en el Parlamento, de las contribuciones de sus comitentes. »

No digo que los temores de que el aliciente de la remuneracion produzca el efecto de crear algunos cortesanos de la multitud que adopten por ocupacion lisongearla para ganar sus votos, no sean fundados. Sucede esto algunas veces en los paises en donde los diputados reciben una remuneracion por sus servicios. Pero no deja de suceder tambien en donde el cargo se desempeña gratuitamente, como en Inglaterra ; porque el puesto tiene otros atractivos, fuera de la remuneracion, que lo hacen objeto de las aspiraciones, no solo de los que necesitan esta, sino de los que tienen medios abundantes de hacer sus gastos.

Prescindiendo de esta consideracion, es innegable que el hacer gratuito el desempeño del cargo, tiene necesariamente el efecto de vincular la representacion en los hombres bastante ricos para poder hacer los gastos que exige la posicion de diputado ; pues seria una ilusion confiar en que los electores se hiciesen cargo de proveer de recursos á un candidato, como en el caso de Mr. Marvel, cuando fuese descable elegirlo de preferencia al que los tuviese abundantes. Es contar demasiado con el interés que puedan tener los electores en ser representados por hombres muy dignos de ocupar un asiento en la legislatura, para suponer que aquellos se hallen dispuestos á proveer á estos de medios de hacer los gastos que exige su posicion. Solo en casos rarísimos podria suceder esto. No tengo noticia que haya en Inglaterra otro ejemplo que el de Mr. Marvel, y sin embargo, es cierto que muchos de los asientos de la Cámara popular estarían ocupados por hombres mas dignos que muchos de esos ricos vecinos de las ciudades ó los condados, que gastan miles de libras esterlinas en corromper á los electores para hacerse elegir, y que aunque no tienen en vista una remuneracion determinada, asignada por la ley, obtienen con el puesto la facilidad de proporcionarse otras mayores. No es necesario ocurrir á *Junius* ó á otro libelista para

saber que los diputados que van á desempeñar gratuitamente las funciones de legisladores en la Cámara de los Comunes, no son mejores que los de otros países en que esas funciones son retribuidas. Las pesquisas parlamentarias entabladas varias veces para descubrir fraudes y cohechos en las elecciones, revelan que los candidatos ricos no son menos solícitos en granjearse el favor popular por malos medios, que podrían serlo los que tratasen de hacerse elegir en vista de la remuneración asignada al puesto.

No comprendo cómo Mr. Mill, que tan adverso es á todo lo que pueda propender á establecer una dominación de clase, decide por el sistema de la representación gratuita. Es vincular el ejercicio de las funciones legislativas en la clase mas rica de la sociedad, probablemente en los que viven de gruesas rentas, retirados de los trabajos de la industria y el comercio, que no son ciertamente los mas aptos para atender á los intereses generales de la comunidad. Un sistema tal puede convenir en donde se quiera conservar á todo trance una forma de sociedad aristocrática; pero sería una incongruencia repugnante en una democracia representativa. En donde tal forma de gobierno exista, las funciones de los miembros del cuerpo legislativo deben ser retribuidas.