II.

ORGANIZACION DEL PODER LEGISLATIVO.

SUMARIO. — *Formacion del Poder Legislativo.* — Calificacion de las actas electorales. — Si el Poder Legislativo puede ejercerse por un individuo. — Ventajas de las Asambleas. — Inconvenientes del Congreso permanente y de las clausuras dilatadas. — Ventajas de la reunion anual por tiempo corto y perentorio. — Exámen de las razones alegadas en favor de la *dualidad* de Cámaras. — Su fundamento en las monarquías y repúblicas federales. — Si tiene título filosófico en la República Central. — Motivos de conveniencia. — Ventajas que respecto de los trabajos legislativos se atribuyen á la dualidad.

De los principios anteriormente sentados se deduce que la *formacion* del Poder Legislativo debe emanar del sufragio, vehículo indispensable para elegir y autorizar á las personas destinadas á la augusta mision de legislar. Esta eleccion ha de hacerse de un modo determinado; y los candidatos deben reunir los requisitos, que la ley exija. En toda eleccion, hay por consiguiente necesidad de un doble juicio : examinar si se han llenado las formalidades prescritas para el acto eleccionario; y si el electo reune las calidades de la ley. Esto es lo que en lenguaje parlamentario se conoce con el nombre de *calificacion* de las actas. Todas las Constituciones que conocemos atribuyen

al Congreso la facultad de calificar; en nuestro concepto, corresponde al Poder Judicial, porque se trata precisamente de juzgar, de aplicar la ley á un caso dado, muy especialmente en los dudosos y cuestionables. Sucede además que en un Congreso del todo nuevo, los interesados se califican recíprocamente y, teniendo los mismos intereses, carecen de la imparcialidad que requiere un juicio. Tal vez si entre nosotros hubiera ejercido la Córte suprema semejante atribucion en los casos de dualidad, no habrian ocupado el sillon del representante muchos individuos sin patente legítima que han merecido incorporarse por los manejos de partido.

Ahora, *¿el Poder Legislativo estará formado por un solo individuo, ó constará de muchos?* Desde luego, el número no altera la naturaleza de las funciones y, sin cambiar fundamentalmente el sistema representativo, podria autorizarse para legislar á uno, ó á muchos individuos. Descendamos, empero, á un exámen político.

La unidad tiene en su favor la del pensamiento, la celeridad en las funciones, la mayor facilidad de reducir á sistema la legislacion, la economía de tiempo y de dinero y muchas otras ventajas; en cambio, hay ménos garantías de acierto y un inminente peligro de caer en el despotismo. Cierto es que un individuo laborioso puede, en poco tiempo y á poca costa, formular una Constitucion y aun una legislacion civil, si tiene los talentos y la robustez orgánica que demanda aquel trabajo; pero nadie negará

que ese individuo puede saturar la legislacion de sus preocupaciones y errores, dar leyes inadecuadas al país y enderezar sus trabajos á su engrandecimiento personal. Aun dado que reuniera las mas preciosas dotes de inteligencia á los mas puros sentimientos y á la mas fecunda experiencia, es indudable que podrá servir en una Asamblea tan bien como si estuviera solo y sin los riesgos de la unidad, pues agregará á sus personales ventajas las observaciones de sus colegas y el concurso de sus esfuerzos, inspirando así mas confianza al pueblo.

Preferimos, por consiguiente, una Asamblea bastante *numerosa* para evitar el predominio del Gobierno y que contenga miembros de todas las clases sociales. Un Congreso debe ocuparse de toda especie de asuntos, y no bastan los conocimientos teóricos; hay necesidad del apoyo de la experiencia y de los conocimientos especiales de las clases. En un Congreso no debemos, pues, excluir á nadie; las exclusiones no pueden justificarse sino en cuanto sean un medio de consultar mayor independencia en las elecciones y en las Asambleas. Pero, el número de diputados no debe tampoco ser tan crecido que se asemeje á esas reuniones populares en las cuales toda discusion razonada es imposible y la multitud se deja arrastrar ciegamente por la voz de algun tribuno avieso.

Las mismas razones que militan en favor de las Asambleas suficientemente numerosas, pueden alegarse en pro de su *reunion periódica y frecuente.* Hay dos escollos que salvar, la reunion permanente y la prolongacion de la clausura; y sin embargo, no sería difícil aducir razones en favor de una y otra.

La reunion permanente del Congreso evita los abusos del Gobierno, que puede corregir al momento; y además, tan luego como aparezca una necesidad social, el Cuerpo legislativo le aplicará pronto remedio. Pero adviértase, que si bien puede el Congreso evitar el despotismo del Gobierno, está en camino de erigirse él mismo en déspota; su prestigio moral se gasta con el tiempo, pues que las necesidades legislativas no son ni contínuas, ni diarias; la existencia de la Asamblea sería anti-económica; y lo que es peor, una Asamblea permanente no toca las necesidades públicas que conoce el comun de ciudadanos, no está en aptitud de apreciar las vantajas ó inconvenientes de las leyes, en su realizacion, ni la popularidad que merezcan; y acabaria por constituirse en un Senado de Roma, en una clase especial, que no legislara ya para el pueblo, sino para su propio bien.

En favor de las clausuras dilatadas puede argüirse, que las Asambleas de reunion frecuente no tienen tanto prestigio, como las que vienen muy de tiempo en tiempo, por cuanto el pueblo no se familiariza con esas instituciones, ni les pierde el respeto. Por otra parte, mientras mayor sea el tiempo intermedio, habrá mas necesidades que satisfacer; y la

Asamblea puede trabajar diariamente en asuntos útiles, sin gastarse por la falta de objeto. Esto, sobre sus ventajas económicas, daria tambien mayor respetabilidad al Gobierno y mas estabilidad y vigor á la ley, exponiéndola ménos á variaciones y reformas.

En nuestro concepto, pueden conciliarse las ventajas de ambos á dos sistemas y evitarse sus inconvenientes, con una reunion periódica anual, por tiempo corto y perentorio. El ideal sería que la legislatura pudiese reunirse cada vez que una necesidad pública lo exigiera; pero, ya que esto no es dable, nuestra doctrina reune mejores títulos. Una Asamblea que funciona cada año por un tiempo corto y fijo, trabaja siempre útilmente, no se gasta y adquiere un prestigio mas seguro que el que traen consigo las apariciones fenomenales, aplaza por corto tiempo la continuacion de sus labores, estudia las nuevas necesidades del pueblo, presencia el éxito de las leyes dadas y, sin desprestigiar al Gobierno, evita sus avances. Creemos inútil añadir, que el personal debe variar gradualmente para introducir elementos nuevos y regeneradores.

Cuestion muy debatida es si el cuerpo legislativo debe constar de *una sola Cámara*, *ó de dos*. Los bicamaristas, ó partidarios de la dualidad, alegan en su favor: que la una de ellas representa los intereses generales y la otra los de las grandes clases, ó divisiones territoriales; aquella es la encarnacion mas viva de la soberanía y representa el elemento progresista, mientras que la otra representa el elemento conservador. Además, la division sostiene cierto equilibrio benéfico, pues que la discusion brinda mas garantías de acierto; un mismo asunto es debatido por diferentes personas, en distinto tiempo y bajo diversas circunstancias, lo cual evita la precipitacion y el desacierto á que está expuesta una sola Cámara, que puede preocuparse fácilmente, ó ceder á las influencias de algun orador, ó á una cábala diestramente manejadá.

El sistema representativo que han adoptado en su independencia las naciones de la América Meridional, lo hemos visto plantificado primitivamente en Europa y la América del Norte, esto es, en países monárquicos y federales: allí encontramos dos Cámaras y las establecimos entre nosotros. Veamos su fundamento.

Desde luego, en las monarquías hay necesidad de representar separadamente al pueblo y á las clases privilegiadas, como el clero y la nobleza, en razon de ser diversos los intereses de estas clases de los de aquel, por lo cual los Estados generales de Francia se componian de tres partes distintas que votaban con separacion, á saber, la nobleza, el clero y el estado llano; y en Estados Unidos, el Congreso no solo debe representar los intereses generales, sino tambien los de cada Estado en particular, pues que cada cual de ellos forma una personalidad aparte; de este modo, la representacion desigual que dá la Cámara de diputados para los

diversos Estados en razon de su poblacion, desaparece ante el Senado, en el cual, cada uno de ellos, sea grande ó pequeño, populoso ó desierto, tiene el mismo número de representantes, para establecer de este modo el equilibrio político.

Por lo expuesto, resulta justificada la dualidad de Cámaras en los países monárquicos y federales; y no parecerá extraño que en aquellos, los miembros de la Alta Cámara, ó Cámara de las clases privilejiadas, obtengan su dignidad del monarca y la ejerzan de por vida, ó la trasmitan por herencia, porque es una consecuencia del privilegio : para que este se sostenga, es necesario darle estabilidad y prestigio; donde quiera que los miembros de la Alta Cámara sean nombrados por eleccion popular, los privilegios de la nobleza están llamados á desaparecer pronto y el trono bambolea, porque el pueblo, á quien sobremanera interesa combatir los privilegios opresivos, que sirven de fundamento al sólio, sabrá elegir personas que participen de sus ideas y sentimientos : entónces, la Cámara de los comunes ó representantes no tendria sérias resistencias que vencer.

Pero si la dualidad de Cámaras es una consecuencia rigorosa del sistema monárquico y del federal, no sucede lo mismo en una república central, porque allí, no hay intereses encontrados, ni entidades que representar separadamente : no hay clases privilegiadas, ni estados diferentes; todos los intereses generales son idénticos. Así, nuestra

division de Camáras no es rigorosamente científica, sino mas bien efecto de conveniencias políticas. Una Cámara, se alega, es muy susceptible de dejarse seducir y arrastrar por la elocuencia de un orador hábil; y como la discusion, bien que sea repetida, se sostiene por las mismas personas y bajo las mismas influencias, el asunto mas importante corre riesgo de desviarse por festinacion. Al contrario, cuando hay dos Cámaras, cada una discute con calor, y preocupacion si se quiere; pero tendrá buen cuidado de no extraviarse, porque sabe que su resolucion puede estrellarse ante la otra Cámara, compuesta de hombres distintos, animada tal vez de diversos y opuestos motivos, y cuyo espíritu de altivez é independencia no admitirá sin un sério y detenido exámen sus resoluciones.

Poderosa es la observacion y arguye necesidad de consultar calma y mesura en las votaciones : un asunto discutido con empeño y entusiasmo no debe resolverse de pronto, sino aplazarse hasta que las pasiones se hayan resfriado. Yo creia sinceramente cuando escribí este curso, que podia enervarse su fuerza con solo estatuir que la votacion en los asuntos graves se aplazara por algunos dias despues de cerrado el debate, á fin de que, calmados los ánimos, cedieran las pasiones su plaza á la razon; pero, la experiencia adquirida en catorce años de vida parlamentaria, me ha enseñado á conocer prácticamente cuán frágiles son en un cuerpo soberano las trabas reglamentarias. Las

sesiones mas bonancibles suelen de improviso y por inesperados accidentes hacerse tempestuosas; y entónces, basta la indicacion de un diputado, para salvar los trámites y declarar la urgencia, supuesto que la Cámara es el único juez de su reglamento órgánico, cuya observancia puede dispensar segun su albedrío.

Ahora bien, cuando una Asamblea tiene la conciencia de su poder, cuando sabe que sus resoluciones no están sujetas á revision, ni enmienda, cuando está persuadida de que su voluntad es soberana, no hay valladar bastante firme para contenerla y está en camino de ejercer un despotismo mas odioso que el de los reyes, por cuanto la responsabilidad del cuerpo no afecta á ninguna persona determinada. Ingénita en nuestra propia naturaleza está la tendencia á ensanchar nuestro poderío; y tal propension se manifiesta mas enérgica en los cuerpos colegiados. De aquí, el que las Asambleas únicas sean muy ocasionadas á usurpar ajenas facultades y provocar crisis políticas que suelen á veces terminar por una revolucion, ó un golpe de Estado, porque cuando dos altos poderes entran en choque abierto, uno de ellos está llamado á sucumbir : así, Cromwell cerró las puertas del Largo Parlamento, la Convencion francesa hizo guillotinar á Luis XVI; y Napoleon III disolvió el Cuerpo legislativo; así tambien entre nosotros, la Convencion del 34 y la del 55 fueron disueltas; y el Congreso del 58 no

pudo volver á instalarse porque funcionando en Cámaras reunidas parecia resuelto á declarar vacante la presidencia de la república.

Las Asambleas únicas son, pues, nubes preñadas de tempestades políticas, que pueden estallar cuando ménos se piense; y para conjurarlas, será medio eficaz la division del poder : este principio de la ciencia, aplicado á la plenitud del poder social, ha neutralizado la tiranía de los reyes; aplicado al Poder Legislativo, no puede ménos de impedir el despotismo de las Asambleas. En efecto, desde que una Cámara sabe que su poder está limitado, que no es árbitra de imponer su voluntad, que todas sus disposiciones han de ser de nuevo examinadas por otra Cámara distinta, la cual tiene facultad de enmendarlas y desecharlas, andará con mucho tiento, meditando bien lo que hace, para no exponerse á un rechazo; y aun cuando se extravie por impresiones del momento, ú errores de concepto, siempre habrá tiempo para remediar el mal en la otra Cámara, que le sirve como de contrapeso. De este modo, se establece en la marcha del Poder Legislativo un saludable y provechoso equilibrio.

Pero, se nos dirá : el mismo peligro que en las Asambleas únicas, subsiste en la division de Cámaras, desde que estas se reunen en Congreso, precisamente para deliberar sobre los asuntos mas graves y que requieren mayor calma y circunspeccion. Reconocemos que semejante objecion tiene mucha fuerza; pero, nada arguye contra la division de

Cámaras en sí misma, si no tan solo contra la organizacion que se les dé; y en este terreno confesamos con franqueza, que son defectuosas aquellas constituciones que, como la nuestra, exigen la reunion de Cámaras, para las decisiones mas delicadas y trascendentales, por ejemplo, la declaracion de la guerra, que el Congreso de 1858, resolvió en una sola sesion nocturna. Resoluciones de esta especie no deben llevar el sello de la ligereza y precipitacion, sino de la madura reflexion y buen consejo.

Tal vez querria buscarse un correctivo en la facultad del Gobierno para objetar la ley paralizando su curso; mas, este medio que, combinado con la division de Cámaras puede producir excelentes resultados; para ser de eficaz accion por si solo, requeriria hacer ilimitado el veto, esto es, conceder al Gobierno facultad de suspender el cumplimiento de una ley por todo el tiempo que á su juicio crea conveniente, y no devolverla con sus objeciones, sino cuando cuente con que la reconsideracion ha de serle propicia. Y como no es posible preestablecer sobre cuáles leyes, ó resoluciones, haya de ejercerse la tal atribucion, sino que debe dejarse eso al buen criterio del Gobierno, vendriamos á tropezar en otro escollo mayor, dejando á la discrecion del Gobierno la oportuna promulgacion de las leyes y su cumplimiento. Preferible es, por lo tanto, el dualismo para salvar tales conflictos.

Aun para los asuntos triviales y de poco mo-

mento, es asimismo conveniente la division de Cámaras, porque tambien en ellos caben la irreflexion y los errores de concepto; y muchas veces acontece que suelen tener mas alcance del que á primera vista se advierte. Ocasiones habrá, á la verdad, en que con tal procedimiento se retarden, ó aplacen, algunas resoluciones; pero, esta atingencia no es tan grave: lo primero, porque la Cámara revisora suele despachar de preferencia los asuntos que con semejante objeto se le mandan y rara vez retarda lo que no ha menester de nuevo exámen; y luego, que la demora viene á quedar suficientemente compensada con la mayor autoridad y prestigio que á la ley confiere un voto confirmatorio. Por otra parte, si la iniciativa se ejerce simultaneamente en ambas Cámaras, ninguna de ellas permanecerá inactiva, aguardando las resoluciones de la otra, y el tiempo que no se emplee en revisiones, se utilizará para los proyectos que en ella se propongan; consiguiéndose así las ventajas que la division del trabajo ofrece en todo ramo.

En suma, aunque la division del Poder Legislativo en dos Cámaras no sea una consecuencia rigorosa del sistema republicano, tampoco le repugna y es una exigencia de la sana política. Donde quiera establecerse instituciones sólidas y seriamente liberales, consultando mayores garantías de órden y regularidad en la marcha social, prefiérase el sistema de dos Cámaras y organízense éstas de una manera conveniente y adecuada, pues de otro

modo no tendremos sino el nombre de las cosas y no la realidad. Todos los países en donde impera el régimen constitucional, así monarquías como repúblicas, federales ó unitarias, han adoptado, con rarísimas excepciones, el sistema bicamarista, y este es un concluyente argumento en favor suyo.

III

CÁMARA DE DIPUTADOS.

SUMARIO. — Orígen de esta Cámara.—Su renovacion.—*Calidades* de los diputados. — Edad.—Renta, ó profesion. — Nacionalidad.—Residencia. — Base para la formacion de la Cámara. — Eleccion nacional, departamental y provincial. — Preponderancia de este último sistema. — Correcciones que pueden hacerse. — Representacion de las minorías. — Facultades atributivas de la Cámara. — Organizacion interior.

Estando aceptada en nuestro curso y consagrada por la Constitucion la existencia de dos Cámaras, vamos á ocuparnos especialmente de ellas.

La *Cámara de diputados*, llamada tambien en otras partes, Cámara baja, de los comunes, de los representantes, Cuerpo legislativo, Congreso de los diputados, Estados generales, etc., tiene en todos los países por orígen la eleccion y por base la poblacion respectiva. No hay Constitucion de cuantas conocemos, que no considere á esta Cámara como una emanacion del sufragio popular, directo,

ó en 2º grado, y no la estime como representante de las ideas, sentimientos, intereses y actividad del pueblo, como una fuerza impulsiva del movimiento social.

Como *consecuencias* de este principio suele exigirse mayor alternabilidad en la Cámara y menores requisitos en sus miembros, radicando exclusivamente en ella la iniciativa sobre ciertos asuntos que mas de cerca atañen al pueblo, como las contribuciones.

En todas partes, está consagrado el principio de la *alternabilidad;* pero, su aplicacion varia : en algunas , la renovacion es total , cada dos legislaturas, como sucede en Estados Unidos y Chile; en otras, la renovacion es parcial, por mitad ó por terceras partes, en cada legislatura, segun se observa entre nosotros, pues nuestras Cámaras se renuevan por terceras partes. ¿Cuál de estos procedimientos será preferible? La cuestion, como se ve, no es de principios, sino de política administrativa; en conservando la alternabilidad, que es lo esencial, el tiempo y modo de verificarla juegan un papel secundario y deben amoldarse á las costumbres y necesidades de cada país, compulsando bien las ventajas y los inconvenientes prácticos. Cierto es que en las renovaciones totales, todos los pueblos pueden nombrar simultaneamente diputados nuevos que merezcan mas su confianza y representen mejor las necesidades y las ideas de la actualidad, sin encontrarse con la rémora que