

éste, según sus instrucciones y sus órdenes, bajo su vigilancia, y sujeto á la revocacion y alteracion del poder, y á una responsabilidad estricta y espedita que el poderdante hace efectiva siempre que aquel no haya obrado en el límite de las atribuciones que expresamente se le dieron. Entre tanto en la delegacion política, que consiste esencialmente en que el pueblo deposite en otros el poder legislativo, el comitente no se puede mantener superior al delegado y dirigirlo, ni puede reasumir su autoridad tan pronto y con la frecuencia que lo juzgue conveniente á su interés. Desde que la nacion delega el poder legislativo, el delegado no solo tiene la facultad de resolver según su juicio lo que es justo ó injusto, sino que puede prescribir al comitente lo que debe hacer ó nó, y posee los medios materiales de hacerse obedecer; de modo que los delegantes se constituyen en inferiores y tienen que obedecer al que pretenden vigilar y castigar, sin tener medios de hacer cumplir sus condiciones, ni de hacer cesar el mandato á su voluntad.

Por tanto es indispensable á los ojos de la ciencia política que las instituciones adopten medidas para evitar estos peligros de la delegacion representativa del poder legislativo, y la mas eficaz es la de sujetar á los representantes á un mandato especial, bajo su responsabilidad, además del mandato general que tienen, puesto que como legisladores están llamados á ponerse de acuerdo sobre lo que convenga al interés general de la sociedad.

¿Mas cuál debe ser la extension de este mandato especial, para que no dañe la independencia de juicio del representante? ¿Cómo podría constituirse? ¿De qué manera se puede hacer efectiva la responsabilidad de un legislador? Hé aquí las cuestiones que se consideran insolubles por los que aceptan la imperfeccion del sistema representativo, y por los que quisieran corregirla, haciendo volver á las naciones modernas á la época en que Guillermo el conquistador gobernaba con la democracia pura de su pueblo.

Para conocer la extension del mandato especial, es preciso empezar por reconocer la profunda diferencia que hay entre los intereses sociales y estadísticos por una parte y los políticos por otra, pues mientras aquellos son positivos, determinados y determinables por su naturaleza, los últimos se reducen á sistemas filosóficos y á opiniones de arte político sustentadas por los partidos, y discutibles en tanto que no se establece el acuerdo acerca de su aplicacion á los hechos. El legislador debe ser independiente y aun inmune en todos sus juicios, tratándose de discutir el modo de servir al interés social ó estadístico que representa; pero como *carece de derechos* propios en su calidad de mandatario de estos intereses, no puede desertar de ellos, ni deservirlos, sin faltar á su mandato y sin empeñar su responsabilidad.

Si esto vieran los publicistas que consideran esta cuestion mas de moralidad que como de legislacion constitucional, admitirían un mandato imperativo que en nada limita la independencia política del representante, en lugar de librar este punto esencial del sistema al compromiso moral que la eleccion establece entre los electores y el elegido, para obligarle á obrar de acuerdo con los sentimientos de aquellos. La representacion no lo es de sentimientos, sino de intereses sociales ó estadísticos, y solamente podrá serlo de opiniones ó intereses políticos en los países que por circunstancias, que no pueden dejar de ser anormales, aunque sean ordinarias y comunes hoy dia, están dominados por partidos políticos que necesitan preponderar en el parlamento para apoderarse del mando despótico, que no del gobierno regular de una nacion que vive bajo el régimen del derecho. Este fenómeno completamente histórico de la época terminará algun dia, y desde que comience á consolidarse el sistema representativo, tal cual sucede en los países de civilizacion británica, de una manera adecuada á las leyes de la organizacion social, los pueblos procurarán hacerse representar sus intereses positivos

en el cuerpo legislativo con preferencia á los políticos, los cuales serán siempre atendidos, pero no serán, como ahora, los predominantes.

Para constituir el mandato especial, no se pueden resucitar hoy las prácticas primitivas del sistema representativo, segun las cuales el rey convocaba á los representantes del pueblo para someterles algunas medidas, generalmente de impuestos ó subsidios, debiendo votarlas aquellos segun las instrucciones de sus comitentes; tal como lo hacian los antiguos monarcas ingleses, y Carlos V en las cortes de Castilla. Nó, hoy el voto de los impuestos, como de todas las medidas legislativas, está sujeto á un procedimiento constitucional fijo: el cuerpo legislativo se reúne periódicamente, y segun la práctica de los gobiernos libres, es un poder soberano, cuyas funciones no deben estar sujetas directa ni indirectamente á las órdenes del ejecutivo. El pueblo no podría bajo este régimen moderno dar instrucciones especiales á sus representantes sobre un negocio particular que debiera ser tratado con otro poder público, como el del monarca. Sus instrucciones deben referirse exclusivamente á los intereses sociales ó estadísticos de la respectiva localidad, dejando al representante con toda su independencia para tratarlos segun sus opiniones políticas; bien que los electores pueden dar su preferencia al candidato de la opinion que ellos profesan. Tales instrucciones deben ser las autorizadas por la ley, y de ninguna manera las relativas al interés político, porque sobre el peligro que hay de que estas fuesen contrarias á la independencia del juicio del representante, habría todavía el de que la ley autorizase la demagogia, pues los clubs políticos no tardarían en imponer por via de instrucciones sus exigencias á los representantes, como se ha visto en épocas desastrosas de revolucion. La manera de conferir aquellas instrucciones sería de fácil ejecucion en las costumbres modernas, no por medio del sufragio mismo, ni por el resorte de las sociedades secretas ó de

los clubs, sino en asambleas populares, cuyas conclusiones relativas á los intereses de la localidad podrían servir de programa para la aceptacion y compromiso de los candidatos.

Semejantes arbitrios serían adecuados á la situacion transitoria en que se halla hoy por la práctica el sistema de la eleccion de los diputados de la poblacion segun su número; y serán mucho mas practicables cuando la eleccion se haga tomando por base los intereses sociales, así como se toman los estadísticos por base de la eleccion de los senadores. Supongamos una república americana que, modificando aquel sistema, estableciera que los diputados se eligiesen en comun por todo el país, en razon de cierto número por cada interés social, segun la extension de su respectiva esfera, y segun las subdivisiones que éstas tuvieren á virtud de su desarrollo. Esta base podria dar, atendido el estado social de estos países: 1º cuatro diputados por cada uno de los intereses del orden especulativo, que serían elegidos por todos los ciudadanos mayores de 21 años, en posesion de sus derechos civiles, que supieran leer, escribir y contar, y que se pudieran clasificar, segun sus ocupaciones, en el interés religioso, en el moral, en el científico y en el artístico: 2º diez diputados por cada una de las subdivisiones de las esferas de la industria y del comercio, tales como la agricultura, la minería, la industria fabril y la de artes y oficios juntas, el comercio terrestre con todas sus industrias auxiliares, y el marítimo, votando los ciudadanos de las mismas calidades, segun su profesion ó colocacion en estos centros de actividad. En todo 66 diputados que podrían ser elegidos por cada uno de esos intereses en el país entero, los cuales, sin necesidad de que la administracion los clasificase, se ordenarían y entenderían entre sí por su propia conveniencia en toda la nacion, para ponerse de acuerdo sobre sus respectivos candidatos y darles sus instrucciones. La eleccion de senadores, teniendo por base la unidad de las jurisdicciones fede-

rales ó de las subdivisiones administrativas, se arreglaría con mas facilidad todavía, para establecer la verdadera representacion de cada fraccion de un modo positivo, y para fijar el mandato especial.

Hasta aquí, segun estos principios, la delegacion política podría tener un carácter mas adecuado á los fines del verdadero sistema representativo, y si se lograra establecer la manera de hacer efectiva la responsabilidad del representante en su mandato especial, se obtendría una garantia contra los peligros que resultan de dar al delegado una superioridad peligrosa sobre sus comitentes. El medio es fácil, si la ley impone al representante el deber de dar cuenta de su conducta ante un jurado sacado de entre sus propios electores. Aunque el veredicto de este jurado no fuese penal, y no tuviera otros efectos que los morales sobre la opinion pública, bastaría por sí solo para enfrenar la arbitrariedad del mandatario. ; Cuánto mas, si él diera, siendo contrario al representante, una accion popular para perseguirle por perjuicios ó por infraccion de su mandato ante la justicia ordinaria! La ventaja mas trascendental que en este siglo ha conquistado la semecracia, ó el gobierno del pueblo por sí mismo, es la de establecer el sistema representativo de manera que los depositarios del poder político no tengan ni el poder ni los medios de hacer mal, y este bien inapreciable no se ha obtenido sino haciendo franca y espedita la responsabilidad de los mandatarios dentro del círculo bien determinado de sus atribuciones. Este régimen no se aplica todavía á los representantes del poder legislativo á causa de la preocupacion que confunde los intereses de los comitentes en el interés político, pues merced á esta confusion se cree que no se puede establecer el mandato especial sin coartar la libertad de opinion. Error: puede dejarse al representante su inmunidad para opinar libremente en la discusion de los medios de arte político que se arbitran para decidir una cuestion concreta, pero no por eso se le debe decla-

rar irresponsable por las traiciones que cometa al interés colectivo de sus electores, á su libertad individual y á la dignidad y honradez con que debe representarlos.

*
*

En la formacion de las leyes, cada cámara debe discutir bajo el punto de vista de su mandato especial en relacion con el interés nacional, y en las cuestiones de direccion de la política general ó de la del ejecutivo, los miembros de una y otra deben ser independientes para representar el interés político que sirven. Sobre estos fundamentos que aseguran la independenciam parlamentaria, debe establecerse la táctica de los debates y decisiones, sin dar lugar á ninguna restriccion que, bajo el pretexto de quitar á las discusiones lo que de suyo tienen de enojoso y tardío, ó de obtener resoluciones prontas y acertadas, limitase la independenciam ó el poder que los legisladores deben tener para cumplir su mision de definir el derecho y de dirigir el Estado.

Al leer las reflexiones de Stuart Mill acerca de los inconvenientes, dificultades y retardos con que el parlamento llena la difícil tarea de hacer leyes, sin estar sus miembros suficientemente preparados para una obra que necesita no solo espíritus ejercitados, sino tambien hombres formados por largos y laboriosos estudios; se arriba naturalmente á la conclusion de que el sistema es defectuoso, y de que es necesario adoptar el arbitrio que propone el autor de nombrar una comision de funcionarios competentes que preparen los proyectos que el parlamento debe aprobar.

Mas si este modo de ver fuera verdadero y lógico, lo sería tambien la teoría del imperio francés que, con los mismos antecedentes, llegó á reducir á su cuerpo legislativo á la impotencia y mas que eso á un mecanismo que no representaba á la nacion sino á su señor, y que no se movia en la máquina imperial sino á voluntad del

mismo. ¿Para qué tener entónces un cuerpo legislativo que nada representa, ó que si representa algo, no sabe cumplir sus funciones? Si se le conserva en homenaje al sistema representativo, vale mas suprimirlo como una rueda inútil ó peligrosa, y situar la representacion en un monarca absoluto, ó tratar de realizar la ilusion de otros publicistas que creen que el mejor sistema de gobierno seria una monarquía democrática en que el pueblo votase directamente las leyes que le propusiera su rey.

Renegar del régimen parlamentario es renegar del sistema representativo, y tomar fundamento en las lentitudes de la deliberacion ó en los defectos ó ineptitudes de una asamblea popular, para despojarla de su iniciativa ó para limitar su poder, es minar el sistema por su base y aumentar sus vicios sin ventaja alguna. Lo cierto es que los vicios que tienen su origen en las humoradas que explotan la ignorancia, en las mediocridades que se empeñan en acentuar su importancia, en las sugerencias de algun semi-sábio que aspira á influir, son regularmente efectos de la mala organizacion y no del sistema. — Así tambien las discusiones políticas que ocupan la mayor parte del tiempo lo son á su turno de la pretension que los agentes del ejecutivo tienen de hacer aceptar su política á costa, no solo de las instituciones, sino de los principios mas óbvios del gobierno representativo y de la lógica de una recta política. Si los cuerpos legislativos no fueran organizados por el sistema electoral de la mayoría numérica, bajo la influencia de los partidos, bajo la presion de la intervencion administrativa, y siempre con miras exclusivamente políticas, no serian, como lo son hoy ordinariamente, un centro de especulaciones para los politicastros y para las mediocridades que surgen de las coaliciones; ni emplearian su tiempo con preferencia en disputar sobre intereses mezquinos de personas, círculos ó partidos políticos, desdennando el estudio de los intereses del pueblo, y el cumplimiento de los mas altos deberes del poder le-

gislativo. Eso es lo que dá motivo para que los representantes de miras elevadas y de patriotismo sincero, que suelen llegar á ocupar un asiento en las cámaras, pierdan y hagan perder largo tiempo en defensa de las instituciones y en la rectificacion de los principios conculcados por los traficantes políticos.

El remedio de los defectos de los parlamentos modernos, que tan sinceramente deploran algunos publicistas, y que dan motivo á los usurpadores para limitar la independencia y desnaturalizar el régimen parlamentario, no está pues en arbitrios como el que propone el publicista inglés, sino en reglamentar la organizacion y los procedimientos de manera que el cuerpo legislativo corresponda lógica y francamente á los fines del sistema representativo. Si las cámaras se organizan segun los principios de la ciencia, y con arreglo á ellos se define la naturaleza del poder legislativo, desaparecerán los vicios que hoy producen los ensayos incompletos y defectuosos que se hacen del régimen parlamentario; y la táctica de los debates fundada en las mismas bases, mostrará que la lentitud de las deliberaciones no es un defecto, sino una garantía de acierto; y que si lo son los abusos de la independencia de los representantes, tales abusos son inofensivos cuando son parto de la ignorancia, y fáciles de reprimir, si el parlamento deja de ser un centro de las especulaciones políticas de la mediocridad, ó de círculos oligárquicos, que no aspiran á dominar sino cuando la mala organizacion de la asamblea estimula su ambicion.

Las comisiones extrañas al parlamento que preparan algun proyecto, se emplean hoy que están á la moda las codificaciones, para el arreglo de un vasto cuerpo de leyes especiales; pero tales proyectos, que sirven de base á la discusion parlamentaria, ó que suelen ser autorizados por una ley, no limitan en nada las atribuciones del poder legislativo, ni aquellas comisiones se reputan como una institucion aneja al parlamento.

Las cámaras acostumbran nombrar comisiones de su seno para estudiar ó formular los proyectos de ley, y cuando éstas no son permanentes, sino elegidas para cada caso de entre los representantes mas aptos, se puede tener la seguridad del acierto, si los representantes no prestan un servicio gratuito sino remunerado por el tésoro público, como debe ser en las cámaras que son realmente elegidas por la nacion; pues donde lo sean bajo la intervencion administrativa, la remuneracion de los representantes sería, mas un medio de corrupcion, que una recompensa debida á los servicios parlamentarios independientes y verdaderamente nacionales. Las cámaras mismas, en los países que mejor practican el sistema, hacen en comision, ó sin solemnidad, las dos primeras discusiones del proyecto, para facilitar las enmiendas que pueden aceptarse por indicaciones de los representantes fundadas brevemente, con tiempo limitado en algunos parlamentos, á fin de que no se complique el estudio del asunto. Hechos todos los arreglos y transacciones de que es susceptible todo proyecto, y no habiéndose aprobado los que son sencillos en la primera ó segunda lectura ó discusion en comision, se verifica la tercera con toda solemnidad, dando al gran debate completa amplitud é independencia, ántes de la decision definitiva.

Votado el proyecto en la cámara de su origen, la revisora puede desecharlo, y esta especie de veto suspensivo hace necesaria, para que la primera reitere su aprobacion, una mayoría superior á la ordinaria, condicion que tambien debe cumplir la cámara revisora para reitar su reprobacion. Las simples modificaciones se aceptan ó transigen entre las cámaras por medio de comisiones especiales, cuando es necesario, ó por un debate comun de las dos cámaras reunidas.

Una vez que el proyecto ha sido aprobado por las dos cámaras, pasa al ejecutivo para la promulgacion, pues este trámite se adopta generalmente como un medio de

dar en la formacion de las leyes al ejecutivo la representacion de los intereses políticos que tienen su origen en los negocios internos y de relaciones internacionales que están bajo su administracion. Estos intereses, que entrañan á veces cuestiones de alta importancia política, deben ser representados en la formacion de las leyes con los conocimientos prácticos y la adhesion que necesitan para no ser desatendidos; pues no es posible hallar siempre estas condiciones en los mandatarios de los intereses sociales y estadísticos que componen las dos cámaras. Segun la práctica, se concede al ejecutivo un plazo corto para que promulgue ú observe la ley. En este caso sus observaciones, sea rechazando ó modificando el proyecto, tienen el mismo carácter del veto suspensivo de la cámara revisora, y se sujetan á los mismos trámites en la reconsideracion y en la decision.

En las monarquías constitucionales, el veto del monarca puede ser *absoluto*, de modo que paraliza la accion parlamentaria, anulando el acuerdo de ambas cámaras; y los doctrinarios de esta forma de gobierno apoyan la necesidad de tan inmenso poder en la perpetuidad del monarca, pues si este se hallára en la alternativa de obedecer una ley que reprueba, ó de abdicar, quedaría destruida aquella base de gobierno y el monarca sería ofendido en su dignidad ó en su inviolabilidad. En las repúblicas democráticas que tienden á la semecracia solo se admite el veto suspensivo como un medio de representar en la formacion de las leyes los intereses políticos confiados á la administracion ejecutiva.

El veto es de uso muy raro, porque el ejecutivo tiene un medio mas expedito de representar los intereses políticos en la decision de las leyes, por la concurrencia de sus ministros á las cámaras, arbitrio que no se estila en la Union americana, y por cuyo motivo tal vez fué tan frecuente el empleo del veto suspensivo en la administracion Johnson, contra las leyes de reconstruccion que se acordaron por el congreso despues de la guerra de se-

paracion. La constitucion americana no autoriza á los ministros para asistir á las cámaras, ni para iniciar proyectos de ley á nombre del ejecutivo, como se practica generalmente, limitándose á permitir al presidente la recomendacion al congreso de las medidas que crea necesarias. Esta práctica es imitada de la de Inglaterra, donde se adoptó como un principio del derecho político, á consecuencia de los abusos que los ministros podian cometer, cuando la cámara de los comunes era elegida bajo su influencia y la de la nobleza, en los reinados de los Estuardos y otros posteriores. Todavía, á pesar de que las reformas electorales desde 1832 han asegurado la libertad de las elecciones y anulado aquella intervencion, los ministros ingleses no pueden tener parte en el parlamento si no son miembros de sus cámaras, por lo cual se procura siempre nombrar ministros á los representantes, y los norte americanos, que, al sancionar su constitucion, acababan de ser víctimas de las arbitrariedades que Lord North habia hecho sancionar á un parlamento subordinado, contra las colonias, adoptaron el mismo principio, estableciendo el poder ejecutivo exclusivamente en el presidente, sin mencionar á los ministros como una entidad política. El nombramiento de los secretarios del ejecutivo se hace con el consentimiento del senado, pero su remocion depende solo del presidente, porque se admite como principio, declarado en el caso de Marbury (v. Madison, 1 Cranch, 1837) segun James Kent, que los actos puramente políticos de los jefes del departamento ejecutivo, como órganos del presidente, quedan por la constitucion y las leyes á la discrecion de este, y no están comprendidos en otra jurisdiccion; de modo que los secretarios de Estado no son funcionarios políticos, y toda su accion se concentra en las funciones y en la responsabilidad del presidente¹.

1. La práctica que recuerda Kent es conforme á la ley que se dió al principio de la república, en 1789, declarando que el poder de remo-

Con todo desde que en Estados Unidos é Inglaterra falta la causa que dió autoridad á aquella práctica, porque las elecciones no se hacen bajo la presion administrativa, es indudable que tarde ó temprano se adoptará el uso general de dar iniciativa parlamentaria al ejecutivo y de admitir á sus secretarios á las deliberaciones; cuando hoy se hace así hasta en los pueblos que todavía carecen de derecho electoral, y en donde habria justo motivo para adoptar sin réplica la práctica británica, aunque no fuese mas que de un modo transitorio y mientras las elecciones se hagan bajo la intervencion administrativa.

Supuesta la independencia del parlamento, la facultad de iniciar proyectos y la de concurrir á las deliberaciones deben concederse al ejecutivo, como un medio de tomar desde luego en cuenta los intereses políticos que representa, y de aprovechar los informes luminosos y necesarios en todos los casos, que están en aptitud de suministrar los hombres de estado encargados de la administracion, y que tienen el deber de conciliar la ejecucion de las leyes. Aunque esta ventaja por sí sola sería bastante para autorizar aquella práctica como útil y necesaria

ver á los empleados nombrados por el presidente con acuerdo del senado correspondia al primero sin la cooperacion de segundo. Story expone largamente las opiniones contrarias que se hicieron valer en la discusion de esta ley, inclinándose á la del *Federalista*, que atacaba aquella resolucion, y considerando que esta fué un ejemplo extraordinario de un gran poder conferido al ejecutivo por una simple mayoría del congreso. Durante la presidencia de Johnson se revocó aquella ley por la de tenencia de los oficios públicos, disponiendo en lo relativo á los ministros, que el presidente no puede nombrarlos ni removerlos sino con el acuerdo del senado. Esta última parte, que deroga la antigua práctica, forzando al presidente á mantener contra su voluntad á un secretario, fué resultado de la lucha que el congreso empeñó con Mr. Johnson, á quien se formó capítulo de acusacion por pretender remover á Stanton, el ministro de la guerra; pero la opinion ilustrada condenó el avance del congreso, y si esta parte de la ley no ha sido revocada, quedará indudablemente sin eficacia en la práctica, por haber cesado los motivos que la originaron.