

Senado é introdujera en él todos los perfeccionamientos compatibles con el espíritu, y en lo posible, con la letra del Estatuto. En la sesión del 31 de Marzo de 1887, el Senador Alvisi preguntó al Presidente del Consejo y Ministro del Interior Depretis si no había llegado ya la hora de decir, en el programa para las elecciones generales, una palabra sobre la reforma posible del Senado, y el Presidente contestó que él creía, desde luego, necesarias algunas reformas en el organismo del Senado; pero que la iniciativa debía partir del mismo cuerpo en que esta reforma ha de verificarse. En la sesión de 21 de Junio de 1887, contestando al mismo Senador Alvisi, Crispi se expresó en los mismos términos que su antecesor, á la sazón Presidente del Consejo solamente.

El senador Fedele Lampertico se hizo intérprete de estos deseos ante la opinión pública con su obra *El Estatuto y el Senado*. Él puso el dedo en la llaga al escribir: «¿No se debería mantener cierta medida en el nombramiento, en las varias categorías, y por tanto proceder con gran parsimonia de nombres en aquellas categorías en las que las ausencias necesarias por su cargo y las relaciones que mantienen por su empleo con el poder ejecutivo hacen bastante difícil el ejercicio pleno y completo de las atribuciones de senador?»

Tres remedios se indican: mantener las justas proporciones entre las categorías según su importancia complementando con una ley las disposiciones del Estatuto; excluir de la propuesta ministerial las categorías 1.^a, 18, 19 y 21 (1), cuyos componentes propondrían al rey para su nombramiento los más dignos; hacer senadores por derecho propio al expresidente de la Cámara de Diputados, á los presidentes de los Tribunales de Casación, y á los primeros presidentes de los de Apelación, á los presidentes de sección del Consejo de Estado, á los generales que mandan cuerpos de ejército y á los almirantes y contraalmirantes.

(1) O sea los arzobispos y obispos, los miembros de la Academia de ciencias, los del Consejo superior de instrucción pública y las personas que con tres años de anterioridad paguen 3.000 pesetas por contribución territorial ó industrial.

§ 4.º

De la Cámara de los Diputados.

En un principio la Cámara de los Comunes se limitaba á votar subsidios y á dirigir peticiones al rey y á los lores. La Cámara de los lores continuó siendo considerada como el gran Consejo del Rey, como una especie de intermediario entre el Consejo privado y la representación de los condados y de los burgos. En el siglo XIV los poderes del Parlamento eran ya muy amplios: pedía al rey la separación de sus ministros; con frecuencia regulaba sus gastos domésticos ó ponía su autoridad bajo tutela, llegando hasta á privarle del trono. La máquina constitucional era, sin embargo, imperfecta, no pudiéndose obtener sin una lucha directa con el rey lo que ahora se consigue con un simple voto de confianza ó también rechazando un proyecto propuesto por los ministros. En el siglo XV el poder del Parlamento aminoró durante la guerra de las Dos Rosas, pero después se fortaleció. Una señal indudable del acrecentamiento del poder del Parlamento en el siglo XV fué el uso de discutir *bill* (leyes) en vez de formular peticiones. Estos *bill* ó estatutos fueron discutidos en ambas Cámaras. El derecho de votar los subsidios, de que ya estaba investida la Cámara de los Comunes, se extendió á un examen detallado del presupuesto y de toda la administración del Estado, así como de la conducta de los consejeros de la corona. Durante este período fueron claramente reconocidas la libertad de palabra y la inviolabilidad de los miembros del Parlamento. La manera de elegir fué reglamentada por Enrique IV y por Enrique VI. El juicio de elecciones pertenecía durante esta época á la Cámara de los lores y al Consejo del rey, y era provocado á menudo por las peticiones de la Cámara de los Comunes.

Los Tudor, á su advenimiento al trono, encontraron á la aristocracia aniquilada por la guerra de las Rosas y á las ciudades arruinadas por la prolongada anarquía. Enrique VII tuvo un Parlamento sumiso y Enrique VIII lo tuvo dispuesto á complacer sus menores caprichos. Bajo Isabel I el Parlamento osó mur-

murar, cobró ánimos con Jacobo I y se rebeló contra Carlos I. La clase media había aumentado y estaba animada del espíritu del protestantismo. Macaulay opina que las causas políticas solas sin el impulso de las ideas religiosas, eran insuficientes para producir tan gran resistencia al soberano. No yerran los que enumeran á Cromwell entre los fundadores de la constitución inglesa. En la apariencia, dice Bagehot, Cromwell no sobrevivió á su obra; su dinastía fué rechazada á la caída de la República, pero su espíritu no se extinguió; ha quedado latente como el fuego de un volcán. La revolución de 1688 contra la increíble obstinación de Jacobo II convirtió á la teoría del gobierno constitucional á los más recalcitrantes. La elección de los ministros fué durante mucho tiempo una absoluta prerrogativa soberana. Cuando Jorge III perdió por completo el uso de la razón en 1810, todos creyeron que Jorge IV, nombrado regente, quitaría la administración á Perceval para confiar á lord Grey y á lord Grenville, jefes de los whig, la formación de un ministerio nuevo. El ministerio tory prosiguió con éxito la lucha contra Napoleón, de cuyo éxito dependía la suerte del pueblo inglés. Esto, no obstante, se creía de las atribuciones del regente cambiar el ministerio, sólo porque él era whig y el ministerio tory. Esto demuestra, exclama el autor citado, cuán moderna es la teoría de la omnipotencia parlamentaria (1).

Las miradas de Francia y de toda Europa se fijaron en la constitución inglesa. Se eliminaron las partes accidentales y las Cámaras de los Pares y de los Comunes fueron reducidas tal como se hallan en nuestro Estatuto. La Cámara de los Diputados posee una parte del poder ejecutivo y una simple preferencia en materia de impuestos (art. 10). Ejerce la intervención sobre el poder ejecutivo, puesto que además del minucioso examen del presupuesto puede interpelar á los ministros sobre cualquier acto de la administración y puede imponerles la censura que, según el uso establecido, obligaría al rey á cambiar los ministros. Traslada á los ministros respectivos las peticiones de los ciudadanos, llamando sobre ellas la atención del poder ejecutivo (ar-

(1) *The english constitution*. Londón, 1869.

título 57). Acusa á los ministros cuando cree que han violado el Estatuto ó una ley cualquiera (art. 47).

En Inglaterra cayeron en desuso los antiguos Estatutos que obligaban á elegir los diputados en el condado ó en las ciudades que representaban. El mandato en los primeros tiempos era limitado é imperativo, pero poco á poco se hizo general y libre. Nuestro Estatuto establece que los diputados representan á la nación entera y no pueden recibir mandato imperativo (art. 41). Los diputados gozan de la inviolabilidad por las opiniones manifestadas y por los votos dados en la Cámara (art. 31). No pueden ser arrestados ni encausados, excepto en el caso de flagrante delito, sin el consentimiento previo de la Cámara (art. 45). No pueden ser puestos en prisión por deudas durante la legislatura y tres semanas después de la misma (art. 46). La edad exigida para ser diputado es la de treinta años cumplidos (art. 40). Para proteger la plena independencia de la Cámara se ha concedido á la misma el nombramiento del presidente y de los vicepresidentes (art. 43). Las sesiones del Senado y de la Cámara de Diputados empiezan y terminan al mismo tiempo, y se considera ilegal toda reunión de una Cámara fuera del tiempo de las sesiones de la otra y sus actas son declaradas nulas (art. 48). Los diputados y senadores prestan juramento (art. 49). Cada una de ambas Cámaras es bastante para juzgar de la validez de los títulos de admisión de sus miembros (art. 60).

El Estatuto descende á algunas particularidades de régimen interior de las dos Cámaras. Prescribe por el art. 52 la publicidad de las sesiones, excepto en el caso en que diez miembros pidan por escrito que se delibere en secreto. El art. 53 exige la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros y el art. 54 la mayoría de votos. El art. 55 prescribe que toda proposición de ley sea examinada primero por una comisión y que la discusión se haga artículo por artículo. Las votaciones se hacen levantándose y sentándose, nominalmente y por escrutinio secreto (artículo 65). El art. 61 confía á ambas Cámaras el cuidado de disponer, por un reglamento interior, la manera de ejercitar sus atribuciones.

El Parlamento piamontés, del que es sucesor el italiano,

adoptó el reglamento usado en Francia. Se diferencia de las prácticas inglesas en los siguientes puntos, según escribe César Balbo en su notable obra *Della monarchia rappresentativa in Italia* (1): en Inglaterra no se comprueban más que las elecciones de diputados que son combatidas por medio de peticiones, y se comprueban en forma judicial por una comisión parlamentaria con plenos poderes; mientras que entre nosotros para comprobar las elecciones se invierten muchas sesiones y toda la Cámara toma parte en la discusión. En Inglaterra ningún proyecto de ley ó *bill* es propuesto nunca en nombre de la Corona: los ministros los proponen ni más ni menos que como cualquier otro miembro de la Cámara. Las formas son idénticas siempre: 1.º El proponente se levanta y pide licencia para presentar el *bill* en un día fijado por él mismo, leyendo al mismo tiempo su título y objeto. 2.º Llegado el día y la hora, ya determinada por la costumbre, se lee de nuevo el título y se hace la pregunta de si el *bill* debe leerse entonces por primera vez. Pocas veces surge una primera discusión. 3.º Generalmente se admite por los adversarios del *bill* esta primera lectura, que equivale á la *toma en consideración*. Después se fija el día de la segunda lectura, que raramente es antes de los ocho siguientes. Si los adversarios piden que se fije un plazo de muchos meses además de la duración habitual de las sesiones, se considera rechazado el *bill*. Si, por el contrario, se ha fijado un día próximo para la segunda lectura, llegado éste se propone que *la lectura se haga ahora*. Se abre al momento la discusión para esta segunda lectura, que es la única importante y que suele ser combatida. Esta discusión es la que nosotros llamamos sobre la totalidad de la ley; pero allí no hay un ponente, ni informe escrito, sino que hablan los jefes (*leaders*) una sola vez cada uno. 4.º De aquí se llega á la que nosotros llamamos la discusión de los artículos, que se hace de dos maneras: en comisión general de toda la Cámara si el *bill* es de los más importantes, y en comisión especial, ó elegida (*selected committee*) si el *bill* es de los menos importantes ó de los que se llaman privados, que por lo general se refieren á intere-

(1) Véase pág. 347 y sig., edición Le Monnier. Florencia, 1856.

ses locales. En el primer caso, de la comisión general, el *bill* no se deja para otro día, no sale materialmente de la Cámara, la cual se convierte en comisión. La diferencia entre la Cámara en sesión ordinaria y la comisión general consiste en que los miembros en ésta pueden hablar más de una vez indefinidamente y que no se usan discursos largos ni generales. Este es el período álgido de las enmiendas y subenmiendas, sobre las cuales se vota si deben formar parte del *bill*. Se reanuda la sesión de la Cámara, esto es, el presidente vuelve á su sitial que había dejado á otro, elegido temporalmente para la comisión especial, coloca de nuevo sobre la mesa la maza que había sido puesta debajo, y la Cámara llega á votar el *bill* en segunda lectura. En el caso de un *bill* privado, todo lo que hemos dicho de la comisión general lo hace la comisión especial, que con frecuencia informa de ella á la Cámara en la misma sesión. La tercera lectura es sólo una simple formalidad encaminada á comprobar el texto de la ley.

En Italia la Cámara se divide cada dos meses por sorteo en varias secciones llamadas á deliberar sobre la *toma en examen* de una proposición, perdiéndose el tiempo en inútiles conversaciones sobre los detalles de la misma y sobre el nombramiento de comisionados para examinarla. Nosotros necesitamos nuevas operaciones para aprobar una ley: 1.º El Diputado autor del proyecto hace entrega de él al Presidente, el cual da cuenta á la Cámara de haberlo recibido, sin leer ni siquiera el título; 2.º, el proyecto se manda á las secciones, las cuales deliberan si es digno de ser leído en la sesión de la Cámara; 3.º, si es declarado digno por pocas secciones (dos de las nueve) el proyecto es leído por el Presidente ó por un Secretario, y se fija el día en que su autor debe defenderlo; 4.º, llegado el día, el autor del proyecto pronuncia un discurso pidiendo que sea tomado en consideración; hablan algunos oradores en pro y en contra; después se vota, y si obtiene mayoría, se entiende tomado en consideración; 5.º, entonces vuelve á las secciones, se discute sin deliberar, nombrándose un comisionado por cada sección; 6.º, reúnen los comisionados, discuten el proyecto y nombran un ponente; 7.º, llega el ponente á la Cámara, lee su informe escrito y presenta el proyecto rehecho y enmendado por la comisión; el

Presidente anuncia que la ponencia y el proyecto serán impresos y repartidos, y se fija día para la discusión; 8.º, llegado éste, se abre la discusión general y después se pasa á la de los artículos, leyendo una lluvia de enmiendas, las que, acepte ó no la comisión, son puestas á discusión; 9.º, se vota primero la totalidad y después artículo por artículo. Fácil es de ver cuán larga y complicada es esta manera de hacer leyes.

Algo más breve es el procedimiento para los proyectos de ley presentados en nombre del Rey ó enviados por el Senado, que apenas anunciados á la Cámara son impresos, distribuidos á los Diputados y transmitidos á las secciones, las cuales los examinan sumariamente y nombran los comisionados. El sistema inglés fué adoptado en parte en el reglamento de 28 de Noviembre de 1868; pero por desgracia, en 1871 se volvió al antiguo reglamento. No pudiendo prescindirse, por expresa disposición del Estatuto, del nombramiento de una comisión para cada ley, se podría nombrar directamente por la Cámara, aboliendo las secciones, y después discutirse en comisión general lo que la comisión propone. A fin de dejar más tiempo para la reflexión, el art. 56 del Estatuto determina que si un proyecto de ley ha sido rechazado por uno de los tres poderes legislativos, no podrá ser reproducido en la misma legislatura.

La Cámara, para funcionar, debe estar dividida en partidos. Uno de los beneficios del gobierno constitucional representativo consiste en trasladar los partidos de la plaza al Parlamento y en disciplinarlos. En todo gobierno son necesarios dos partidos, el conservador y el progresista, de los cuales uno va al poder con el ministerio y el otro forma la oposición. El rey, termómetro de la opinión pública, hace triunfar al uno ó al otro, cambiando el ministerio ó disolviendo la Cámara.

Los alemanes no dejaron de fantasear sobre la doctrina de los partidos. Federico Rohmer escribió que así como el Estado se funda en la naturaleza humana, así los partidos que lo vivifican tienen sus raíces en la vida humana. Distingue cuatro partidos correspondientes á las cuatro edades del hombre: el radical, á la infancia; el liberal, á la juventud; el conservador, á la edad madura, y el absolutista, á la vejez. Es fácil probar que el

radicalismo y el absolutismo no son otra cosa que una exageración de las doctrinas liberal y conservadora. La historia nos demuestra que la infancia de los pueblos fué guiada por otros principios enteramente distintos. Vico la llama *edad divina* y descubre los primeros sabios en los poetas teólogos, los cuales indudablemente fueron los predecesores de los poetas heróicos, como Jove fué padre de Hércules. Bagehot fija la edad de la discusión en la época de las repúblicas griegas.

Esto, no obstante, Blunstchli adopta la división antes citada y la robustece con sabias reflexiones. Dice que un partido (de *pars*) es una fracción del todo, y por tanto cuando llega al poder no debe destruir á los demás, sino tener aquella longanimidad que infunde la fuerza. Tampoco fuera del gobierno debe degenerar en facción. Un partido, según el ilustre autor, tiene dos fines: el interés particular y el general, mientras que la facción se mueve únicamente por el egoísmo ó por las pasiones. Los partidos, añade, nacen y florecen en una nación próspera, las facciones arruinan á un Estado en decadencia (1).

§ 5.º

De las elecciones.

En un principio intervenían en la Asamblea todos los hombres libres en nombre propio. Después que los Germanos llegaron á ser conquistadores, únicamente los grandes propietarios podían emprender largos viajes para acudir al Consejo nacional, y hemos visto en Inglaterra á los vasallos inmediatos del rey intervenir antes en nombre propio en el gran Consejo nacional, y después como representantes de todos los propietarios libres que tenían el derecho de asistir á la corte del condado. Tan pronto como las ciudades adquirieron importancia bastante para

(1) Véase Fr. Rohmer, *Lehre von den politischen Parteien*. Zurich, 1844; Bagehot, *Physics and Politics*. Londón, 1873; Blunstchli, *Charakter und Geist der politischen Parteien*. Nordlinge, 1869.