

política, cuyo objeto es determinado por el interés general de la comunidad, no por el interés particular del individuo á quien se encarga su ejercicio. Sea público ó secreto el voto, los ciudadanos no se formarán del sufragio la idea de que es un cargo que están obligados á desempeñar, mientras la ley les esté diciendo que es un derecho de que pueden usar ó no.

Establecido que el voto debe ser secreto, es necesario adoptar todas las precauciones posibles para que no haya modo de averiguar por quién ha votado el elector. Esto es de suma importancia para que no se frustren los buenos efectos del sistema. Una de las precauciones esenciales á este efecto, es la de que el elector no firme su voto; los votos firmados no deben computarse á favor de ningun candidato. Esto parecerá tal vez extraño á primera vista; pero pocas reflexiones bastarán para justificar esta precaucion. Desde que se permita á los electores firmar sus votos, se deja á los que quieran corromperlos el medio de averiguar, al hacerse el escrutinio y publicar su resultado, si el elector venal cumple ó no lo que haya prometido. Con el voto anónimo desaparece ese riesgo, que es tanto mayor, en el caso contrario, cuanto que los mismos á quienes se encarga de recibir los votos pueden ser empleados como agentes de la corrupcion.

Dividir los electores en grupos que no pasen de cuatro ó quinientos, para facilitar las votaciones; hacer que estas se efectúen en uno solo y mismo dia por cada grupo, sin que por ningun pretexto puedan prolongarse por mas tiempo para cada eleccion; hacer que el escrutinio se haga, y se publique el resultado en el mismo dia; y tomar varias otras medidas que han adoptado los americanos del Norte, asegurarán suficientemente la independencia y pureza del sufragio.

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.*

mayoría, 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 mayoría 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 mayoría en el Parlamento corresponde á una mayoría 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 espiritu 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 mayoría 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 opinión 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 intención 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 país, 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 Constitución, y la Cámara de los comunes solamente un poder moderador; pero entonces los barones eran casi el solo poder en la nación. »

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 significación, 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 división del cuerpo legislativo en dos Cámaras es no solamente útil, sino necesaria, para que tanto el pueblo que forma la nación 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 nación en razón de su número; es el elemento nacional en la Constitución del departamento legislativo del gobierno del país. 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.

Grimké ¹, que se manifiesta algo adverso á la división del cuerpo legislativo en dos Cámaras en los Estados de una confederación, hablando 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, procedía 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 elección, sino por derecho propio. Puede decirse que el sistema americano constituye el Estado de transición 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 representación 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 país de considerable extensión, 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 cuestión: — ¿ Hay alguna razón para que en una república, el poder legislativo se distribuya siempre en dos Cámaras? y soy de opinión que sí la hay, solamente por lo que respecta á la Asamblea nacional. Como en semejante forma de gobierno, las jurisdicciones locales emanarían de la autoridad íntegra del Estado, en vez de que el gobierno central emanase de ellas, las partes ni serían Estados soberanos, ni contendrían una población desigual. Así como el censo se hace ahora en los Estados Unidos con el objeto de computar la representación en la Cámara baja según la población, así, en una república simple, el censo tendría el doble efecto de variar los distintos compartimientos, y ajustar la representación igualmente á todos. No habría entonces razón para construir una Cámara alta sobre el principio que determina la composición del Senado americano. No la habría, aun en el caso en que las divisiones territoriales fuesen siempre tan desiguales; porque como esas divisiones no formarían Estados soberanos, no habría motivo para hacerlas desiguales al principio, y ninguno, por consiguiente, para que llegasen á serlo así después que el gobierno se hubiese puesto en práctica. Las Cámaras serían creadas con el objeto de administrar los intereses locales, casi sobre el mismo plan que los gobiernos de Estado en América; porque en un país 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 sería un error suponer que porque una república es simple, y no confederada, se puede prescindir de crear jurisdicciones locales. Su uso sería el mismo que el de los gobiernos locales de América, pero el modo

de construirlos sería diferente. En los Estados Unidos, las legislaturas domésticas no solamente son una parte del mecanismo del gobierno, sino que sería imposible marchar sin un gran número de jurisdicciones menores, subordinadas é 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 compongan de Estados independientes. Pero en todo caso, puede evitarse la cuestión: ¿ debe el poder legislativo dividirse en una república simple?

« Ya he dicho que me inclino á la opinión de que así 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 opinión pública, en todas sus deliberaciones — lo que es una feliz circunstancia — sino que habrá una tendencia constante á la formación de una opinión pública facticia que, en tiempos de grande excitación, puede ser difícil distinguir de la otra. Por lo mismo, es de suma importancia colocar al cuerpo legislativo en una situación en que sea capaz de distinguir la mayoría real de la facticia, 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 consume 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 representacion de afuera. Así es que yo dividiria 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 nó 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 dividiria la legislatura en un pais 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 ejercia 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 sabiduria 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; dé 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 subtraccion 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 libértad 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, perturbaría 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 política 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 seria 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? Ciertamente 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.