

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 formación 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 deliberación y decisión 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 reúnan 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 desorden 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. Cuanto mas numerosa sea una Asamblea legislativa, tanto mas participará de los vicios y defectos de una reunión popular.

« Es evidente, decia Hamilton ¹, que cuanto mas considerable sea el número de los representantes, mayor será tambien la proporción 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 reunía en cuerpo, por lo común solo aparecía 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 pasión esclava del sofisma y la declamación.

« 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 razón del interés público, de la comunicación 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 opinión 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 revolución, 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 deliberar ¹. Cuando hay alguna notabilísima cuestión que resolver, la reunión 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 razón para creer que es el mejor. Además, no es cuando la Asamblea legislativa es muy

¹ Antes de 1852 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 minorías 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 imágen 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 habría 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 minorías¹. 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 minoría pueda ser representada. Debido á ellos, la minoría 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 mayoría 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 mayoría local, se llega á este resultado:— las diversas minorías, seguras de su derrota, no quieren molestarse, 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 minoría turbulenta, en vez de ser la mayoría del país. ¿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 país, porque representaria, no la mayoría 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. Hare²; confieso que me parece justísimo, mientras los demas son falsos. Multiplíquense los sufra-

¹ Puede verse el pormenor de este plan en la obra de Mr. Mill, y en el opúsculo 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 si 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. »

Quando 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 país, no precisamente los que obtuviese en una determinada circunscripcion electoral. La mayoría necesaria para ser elegido, seria 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 Constitución de los Estados Unidos prohíbe semejantes elecciones, y la de la Confederación argentina coincide en parte en el mismo propósito¹. Es sensible que la última no haya adoptado completamente la disposición de la Constitución americana, y que se haya limitado á prohibir que los miembros de las Cámaras reciban empleo ó comisión 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 además un incentivo para que ellos abusén 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 más escandalosos, con el objeto de hacer recaer en ellos las elecciones de diputados.

¹ Véanse el inciso 2, sec. vi, art. 1 de la Constitución 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 remuneración 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 según las inspiraciones de los gobernados, que naturalmente serán en el sentido más favorable al interés común. 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 Constitución les reserva, como derechos absolutos, la libertad de la palabra y de la prensa, y el derecho de reunión. 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 serían ellos más ciertos, positivos y mejores, si á los diputados se diesen, 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 podían separarse; y si se suscitaba alguna cuestión importante, no prevista en ellas, tenían que referirse á sus comitentes, de la misma manera que un embajador, en igual caso