

rrarse dentro de ellas, sin ejercitar atribuciones que pertenecen á otros, las ejerce también de orden ejecutivo y de orden legislativo; en limitada órbita, es cierto, pero las ejerce, al fin. Las cortes y cámaras desempeñan facultades ejecutivas, cuando nombran los empleados inferiores de la administración de justicia; atribuciones judiciales, cuando hacen reglamentos de observancia general en la misma administración, para mantener la superintendencia que las leyes orgánicas de los tribunales les confieren.

Tres son los poderes públicos que señala la constitución: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial, siguiendo la división tripartita de Aristóteles, propiciada por Montesquieu.

Algunos escritores contemporáneos han pretendido aumentar el número de los poderes públicos del Estado. Benjamín Constant, entre ellos, habla del poder *real* y del poder *municipal*; otros, como Pinheiro Ferreyra y Lastarria, han indicado poder *electoral*.

La Corona de Inglaterra, en verdad, no es un poder ejecutivo, si bien participa de funciones que tienen ese carácter; no es un poder legislativo, si bien es un complemento indispensable del parlamento: es un poder *sui generis*, un poder moderador; encargado de mantener el equilibrio entre los otros; que se cierne sobre los demás, pero que no hace sentir su influencia sino en determinadas ocasiones, cuando crisis políticas se producen. En los países de régimen democrático el poder *real ó conservador*, como también se le llama, no existe, y en las repúblicas, en consecuencia, podemos prescindir de él.

El poder *electoral* de que se habla no es un verdadero poder. La elección es un medio de llegar á la designación de los magistrados; carece de los caracteres típicos que constituyen un poder público del Estado.

El poder *municipal* no puede ser considerado, tampoco, como un poder público de un Estado. Su terreno es limitado, circunscrito á los mismos municipios; no desempeña sus funciones como los demás poderes en que se divide el gobierno nacional, ni las desempeña, en el mismo radio territorial. El poder municipal delibera, ejecuta los reglamentos ú ordenanzas que dicta y los aplica, participando así, de los aspectos legislativo, ejecutivo y judicial.

Art. 36 «Un congreso compuesto de
« dos cámaras, una de diputados
« de la Nación y otra de senado-
« res de las Provincias y de la
« Capital, será investido del po-
« der legislativo de la Nación».

V. Poder legislativo. Sistema bicamarista.

No hay ni ha habido jamás un solo pueblo, sometido al régimen de las instituciones libres, escribe « Aréchaga, que haya confiado el ejercicio de las « funciones legislativas á una sola persona. Bajo distintas denominaciones, en todas partes encontramos « corporaciones ó asambleas encargadas de dictar las « leyes».

El poder legislativo unipersonal, que daría por resultado la prontitud y la celeridad en el despacho, la uniformidad de criterio y una enorme economía, trae aparejados tantos inconvenientes y tantos peligros, que ni una voz se ha alzado para propiciarlo en nuestros días.

Los inconvenientes se palpan con una simple observación de los hechos.

Las leyes que requiere la vida ordinaria de un Estado, comprenden multitud de materias de orden diferente. Ora se traducen en códigos generales, ora en disposiciones que responden á exigencias vitales de

la sociedad. Son tan complejas las relaciones, que no es dable imaginar la existencia de una persona que las abarque todas, en sus más mínimos detalles, con una profundidad de vistas tal, que la haga apta para discernir lo conveniente de lo que no lo es, lo útil de lo inútil, lo trascendental para los destinos de un país de lo que es de simple acción reglamentaria.

La ley emana, según veremos, de cuerpos colegiados, porque ellos son la expresión de la voluntad nacional, de todos los intereses legítimos que se agrupan en un Estado, y cuya representación no es más que la resultante de todas las fuerzas combinadas. Con el poder legislativo unipersonal, no se consigue dar representación á todas las opiniones, á todos los partidos é intereses, cualesquiera que ellos sean.

Los peligros también son evidentes. Si es una sola persona la que hace la ley, fácil es que se deje arrastrar por sus intereses particulares, y que las conveniencias públicas sean pospuestas á su criterio individual, aun sin que exista intención dolosa.

Pero no es necesario insistir en argumentaciones para demostrar cuán absurdo sería el poder legislativo unipersonal. En la época contemporánea, en todas partes del mundo se reconoce la necesidad de crear cuerpos colegiados para que dicten las leyes.

La discusión más ardiente que se ha hecho, versa sobre si el congreso debe estar compuesto de una sala ó de dos, si el sistema de organización del parlamento debe ser monocamarista ó bicameral.

El sistema unicamarista ha gozado de gran prestigio á fines del siglo pasado y principios del presente. Lo adoptó la Francia revolucionaria, y como las ideas que propagó la revolución se extendieron rodeadas de una especie de aureola luminosa, la mayoría de las naciones creyó que el *summum* de ciencia en materia parlamentaria era la creación de una sola

cámara, encargada de ejercer el poder legislativo. El sistema bicamarista tiene á su favor la respetable autoridad de la constitución de Inglaterra.

Estudiado el punto en las naciones contemporáneas se nota una tendencia uniforme hacia el sistema bicameral; y se fundan los constitucionalistas en las grandes ventajas que este sistema ofrece sobre el otro, ventajas que han sido expuestas con minuciosidad por los comentadores de la constitución de Estados Unidos, y por todos los escritores que se ocupan de derecho constitucional.

1.—En primer lugar, se dice, y es exacto, con el sistema bicamarista se obtiene mayor madurez de juicio en la confección de las leyes. Story escribe que la existencia de dos cámaras «presenta garantías contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa, permite reparar los errores antes que ellos hayan podido producir algunas desgracias públicas; pone necesariamente un espacio de tiempo entre la proposición y la adopción definitiva de una medida; deja también algún tiempo á la reflexión y á las deliberaciones sucesivas, de los diferentes cuerpos, organizados por sistemas diferentes y movidos por motivos diversos». (1)

Y es natural. Nacido un proyecto en una cámara, tarda algún tiempo en votarse; después de aprobado, pasa para su revisión á la otra cámara; la prensa, que ejerce un control inmediato sobre los actos administrativos, se apodera de la idea y la discute bajo todas sus facetas. Si ha habido un error en la cámara iniciadora, si ha procedido á la ligera, la cámara revisora, avisada ya por el control que se ha ejercido, puede enmendar el proyecto y hacer que responda á las necesidades del país.

(1) Tratad. de N. A. Calvo—T. I—Pág. 249.

2.—Se dice, además, que con el sistema bicamarista se consigue que intervenga el mayor número de intereses que pueden ser consultados. Las dos cámaras obedecen, generalmente, á principios diversos en su organización; si bien representan ambas la soberanía nacional, la representan en grado diferente. Las constituciones exigen requisitos desiguales para los miembros de una y otra cámara, buscando obtener la expresión de las tendencias del espíritu público: la que pugna por innovar y la que lucha por conservar. Con el sistema monocamarista, se encuentran mezclados en la misma asamblea, y una primará, siempre y en todos los casos, sobre la otra; con el bicamarista, es posible conseguir que las tendencias opuestas se equilibren, que el espíritu de iniciativa, de reforma, de innovación prime en una de las salas, que el espíritu moderador, conservador, prime en la otra; y puestos en parangón las dos influencias, el resultado tiene que ser traducción más fiel y más exacta de la voluntad nacional.

3.—Con el sistema bicamarista se impide también que una asamblea se deje arrastrar por el imperio de las pasiones, por la actitud fogosa de uno de sus miembros que reúne todas las voluntades. Una elocuencia avasalladora puede convertir en ley un proyecto desventajoso para el país. La revisión de otra cámara, salva tales resultados. El tiempo que forzosamente debe transcurrir amortigua las pasiones exaltadas, cuyos efectos son menos temibles en dos corporaciones que en una sola. No es posible que la elocuencia, por fogosa que sea, trasponga el recinto de una cámara, para producir en otra perniciosos efectos, después de varios días.

4.—Se consigue con el sistema bicamarista poner un dique á la arbitrariedad de las asambleas. Laveleye ha observado, con brillantes palabras, que los

cuerpos colegiados, cuando se dejan llevar por el camino del despotismo, son mas peligrosos que los poderes ejercidos por un dictador unipersonal. Las asambleas no sienten las responsabilidades, porque se distribuyen entre el conjunto de sus miembros; los déspotas están detenidos, en cierta medida, por la plena conciencia que tienen de que sus actos á ellos y sólo á ellos, les son imputables.

Los peligros del arbitrarismo y de la tiranía de los congresos, son notorios en la época contemporánea en que existe una tendencia en todas las sociedades á aumentar las facultades de los poderes ejecutivos. Un medio de contener á las asambleas, es oponer la acción de la una á la acción de la otra, es conseguir el control recíproco entre las dos salas de un mismo parlamento.

5.—Por último, como una conveniencia de detalle ya, pero muy digna de tenerse en cuenta, se hace notar que la existencia de dos salas educa al pueblo y le hace conocer el fundamento de las leyes. « La discusión de la ley, dice Laveleye, es á menudo tan útil como la ley misma. No basta con llevar á cabo una reforma; lo importante es que sea comprendida y aceptada por toda la sociedad. Tal es, por ejemplo, el género de servicios que en Inglaterra presta la cámara de los lores. Rechaza una y dos veces una medida votada por la cámara de los comunes; de esto resulta una agitación; el país se entusiasma por la reforma, y los pares concluyen por ceder.» (1)

Así se ilustra al pueblo en el conocimiento de las leyes; así tienen éstas mayor autoridad moral.

(1) LAVELEYE—«Essai sur les formes de gouvernement» — pág. 146.

VI. Inconvenientes que se le atribuyen.

Los escritores que propician el sistema monocamarista rebaten los razonamientos expuestos, partiendo de las bases distintas. Para unos, no existe la conveniencia de crear dos cámaras del congreso, porque los defectos que indican pueden ser subsanados sin recurrir á tan complicado expediente. Para otros, la división contradice el principio de la soberanía nacional. Es cierto, escriben los primeros, que se logra mayor madurez de criterio, dando margen á la discusión; es cierto que se consigue impedir que las pasiones arrastren á las mayoría parlamentarias, prescribiendo que no sea en un instante único que se sancione la ley; pero á ese resultado puede arribarse, poniendo trabas á la acción legislativa. Los reglamentos internos ordenarían, por ejemplo, que leído un proyecto, la cámara no podría ocuparse de él hasta después de pasado cierto tiempo; que sancionado en general, se requeriría un término más ó menos largo para estudiar la ley en cada una de sus cláusulas. Si á esto se llega, las ventajas del sistema bicamarista no se hacen sensibles.

Tal reflexión es de fuerza aparente, nada más. Los reglamentos son barreras que las cámaras se ponen á sí mismas; una simple votación las destruye.

Todas las trabas y cortapisas á la acción legislativa resultarían nulas, si emanasen de los reglamentos internos. Pero, apercibidos de la objeción, los sostenidores del sistema monocamarista observan que esas reglas y esas trabas, podrían prescribirse por la constitución de los Estados, y que, por consiguiente, á las mayorías parlamentarias no les sería dado derogarlas. Pero ya desde Montesquieu se acepta como verdad inconcusa de derecho constitucional, que las barreras reales no son las que consignan las leyes ó constitucio-

nes; que las barreras reales para evitar los avances de los poderes públicos sólo pueden apoyarse en el control recíproco de esos poderes entre sí, en la imposibilidad material de salvarlas por votaciones intempestivas.

Pero, por mucho que se lograra obtener dilaciones efectivas antes que un proyecto se convirtiera en ley, es fácil colegir que si en un momento se ha dejado arrastrar la mayoría por la elocuencia de un orador, por los intereses pasionales de una situación dada, el debate que se reabre entre las mismas personas que han intervenido en la primera votación, languidecerá en una atmósfera de glacial indiferencia, sin obtenerse el objeto apetecido.

Bentham hacía un paragón perfectamente aceptable y que destruye el razonamiento. La existencia de dos cámaras, decía, es algo así como la existencia de un tribunal de primera instancia y de otro de apelación; y si en el orden judicial la lógica rechaza la idea de que pueda el mismo juez que dicta la sentencia revocarla, en seguida, como corte de alzada, la lógica aconseja también que la misma cámara que sanciona un proyecto, no sea la única autoridad que la revea más tarde.

El ataque más recio que se ha formulado contra el sistema bicamarista es el de Siéyès, en la asamblea nacional francesa, recordando las doctrinas de Rousseau. « La ley es la voluntad del pueblo, decía; un pueblo no puede tener dos voluntades al mismo tiempo, sobre un mismo asunto; luego, el cuerpo legislativo, que representa al pueblo, debe ser esencialmente uno. ¿Para qué dos cámaras? Si están de acuerdo, una de ellas es inútil; si están divididas, habrá una, que no solamente no representa la voluntad popular, sino que también impide que esa voluntad prevalezca. Esto sería simplemente la confiscación de la soberanía ».

Haciéndose cargo de estas ideas, Laboulaye, que aceptaba la doctrina que considera á la ley como una simple manifestación de la voluntad nacional, decía que Siéyès confundía la ley, una vez hecha y formada, con su preparación; que nada se opone á que el soberano tenga diversos representantes, diversos órganos, desde que intereses complejos y, muchas veces, contradictorios, se agitan en la Nación, y todos merecen idéntico respeto, si son legítimos.

Surge de aquí que no es inútil la creación de dos asambleas. Si están contestes en sus opiniones, traducen con la fidelidad exigible en las cosas humanas las exigencias sociales. Si no lo están, y ambas son igualmente representativas, pondrán en evidencia que una parte del Estado aspira á una conclusión legal y que otra la repudia. Sólo de la combinación prudente de las fuerzas encontradas puede derivar el verdadero principio.

Por lo demás, no es exacto que la ley sea la manifestación de la voluntad popular. La ley no es manifestación de voluntad alguna; la ley es la expresión de las necesidades públicas, la resultante de todas las exigencias en un momento determinado. Los legisladores no son más que los intérpretes de esas necesidades.

Una última objeción se había insinuado en otra época, pero ha sido irrefragablemente rebatida por la experiencia. Los defensores de la asamblea única de la revolución francesa creían que otro sistema conduciría á un poder legislativo apático; que los celos y rivalidades de los dos cuerpos consumirían toda la labor, malgastarían el tiempo y la actividad, lanzada por rumbos torcidos, se perdería para los fines que la reclaman. La práctica constante de todas las naciones en el presente siglo ha demostrado que el poder legislativo compuesto de dos cámaras, lejos de

111 - Sin embargo, los círculos republicanos
 Cas. Centroamericana y además la República
 de Centroamericana

ser inactivo, es el más eficiente para el progreso del país.

VII. Antecedentes pátrios.

La cuestión entre el sistema monocamarista y bicamarista está resuelta. En el viejo mundo, todas las naciones, con excepción de Grecia, adoptan las dos cámaras; sólo algunos Estados alemanes, que no son naciones independientes, conservan aun el sistema monocamarista. En la América no hay más república unicamarista que Costa Rica; Méjico, en 1874, tuvo que reformar su constitución, que establecía una sola cámara, como representación parlamentaria; igual innovación hizo Bolivia en 14 de febrero de 1879.

Hoy no hay uno solo de los Estados particulares que componen los Estados Unidos de América que acepten el sistema monocamarista; entre nosotros, algunas provincias, como La Rioja, por ejemplo, lo conservan todavía.

Los anales argentinos aseveran la preferencia acordada á las ideas de la Francia revolucionaria, durante los primeros años de vida independiente, y aseveran, también, que aun después que las doctrinas sajonas hicieron sentir su influjo en los códigos políticos, la organización de las asambleas con una sala, se ha mantenido en todos los congresos de alguna importancia: en la junta conservadora de 1811, en la memorable asamblea de 1813, en la junta de observación de 1815, en el congreso de Tucumán de 1816, en el congreso de 1824, en la sala de representantes de la provincia de Buenos Aires, que tanta trascendencia tuvo en el desarrollo institucional de la República.

En los estatutos de 1811 y 1815 y en el reglamento de 1817 se mantenía, aunque de una manera provisoria, puesto que ellos debían tener una vigencia

12) Leyes de Est. San Luis
 y Jujuy. Tienen 1 sala común

Proyecto
 de 1812
 Cámara
 1817

temporaria, el sistema monocamarista. El reglamento de la junta conservadora hizo recaer en ésta el poder legislativo. El estatuto de 1815 establecía en su capítulo 2º: « El poder legislativo reside en los pueblos « originariamente; hasta la determinación del congreso « general de las provincias, la junta de observación « sustituirá en vez de leyes, reglamentos provisionales, en la forma que éste prescribe, para los objetos necesarios y urgentes ». El reglamento provisorio de 1817, disponía en la secc. 2ª, cap. 1º, art. 1º: « El poder legislativo reside originariamente en « la Nación; su ejercicio permanente, modo y términos, los fijará la constitución del Estado; el que, « en el entretanto, se gobernará por las reglas del « presente reglamento ».

La constitución de 1819 cambió de rumbos y, por vez primera, adoptó el régimen bicameral.

En su art. 3º estatuyó: « El poder legislativo se ejercerá por un congreso nacional compuesto de dos « cámaras; una de representantes y otra de senadores « res »; más ó menos, en los mismos términos se expresaba la constitución de 1826, en su art. 9.

La constitución de 1853, informada en gran manera en las doctrinas norteamericanas, debía sancionar también el sistema bicamarista.

VIII. Representación diferente de las dos cámaras del congreso.

El art. 36 sugiere algunas reflexiones sobre la representación diversa que atribuye á las cámaras; una es de diputados de la Nación; otra de senadores de las provincias y de la capital. La explicación de esta aparente anomalía la encontramos en los memorables debates de la convención de Filadelfia de 1787.

Reunida esa asamblea, después del ruidoso fracaso

del sistema confederado, con el objeto primordial de escogitar los medios de acrecentar las atribuciones de los poderes centrales, fué trabajada por una honda disensión intestina, que amenazó seriamente su existencia y el resultado de sus esfuerzos por la causa nacional.

De los trece Estados que declararon la independencia, once estaban representados. Rhode-Island no concurrió nunca á las deliberaciones; New Hampshire demoró la designación de sus mandatarios.

Los intereses de los Estados eran opuestos. Los grandes y más poblados: Virginia, Pensylvania, Carolina del Norte, Massachussets, pretendían el establecimiento de un gobierno fundado en una representación proporcional á sus poblaciones respectivas. Los pequeños: Marylandia, Conneticut, Delaware, New Jersey, con New York á la cabeza, propiciaban la doctrina de la igualdad política de todas las entidades que forman la Unión. Carolina del Sud y Georgia tenían ideas vacilantes; pero, por regla general, se adherían á los Estados mayores.

Y bien; cuando se trató de organizar el poder legislativo, la lucha fué ardiente entre los representantes de unos y otros Estados. Los mayores, sostenedores del principio de la soberanía popular, pretendían que la representación fuera estrictamente proporcional á la población; decía que el pueblo era uno en todos los Estados Unidos, y que ese pueblo, en su unidad, debía tener representación homogénea; los menores sostenían, por el contrario, con acritud creciente, que los Estados, al confederarse, lo hacían con derechos iguales; que tenían la misma capacidad política y debían ser considerados en condiciones y derechos respectivos.

Como el sistema bicameral tenía hondo arraigo en los precedentes coloniales, fué adoptado, y la conven-

ción votó primero la composición de la cámara de diputados. Por seis Estados contra cinco, primó la opinión de efectuar la representación proporcional. Discutióse en seguida la composición del senado, y cinco Estados votaron por la representación proporcional, cinco por la representación igual y uno dividió su voto entre las dos ideas opuestas.

Era, pues, imposible llegar á un resultado satisfactorio. Los hombres dirigentes de la convención, de uno como de otro lado, agotaron sus esfuerzos, y no pudiéndose armonizar las tendencias opuestas, la convención amenazó disolverse, haciendo fracasar las tentativas de unión.

En este estado de cosas, surgió una idea salvadora: la de nombrar una comisión de compromiso, á la cual se sometiera la decisión del asunto. Se compuso de un delegado por cada uno de los Estados. En el seno de la comisión se produjo la misma división; se hicieron escuchar los mismos argumentos, sustentados, tal vez, con más tenacidad y calor. Ya parecía imposible conseguir la unidad nacional; los Estados Unidos iban á desaparecer como nación, anexándose unos á otros, formando diversas partes más ó menos extensas.

En esos momentos críticos, Franklin demostró que un temperamento apuntado antes por Johnson era irrepachable, si se balanceaban las facultades de las dos salas, de modo que respondieran á las necesidades generales: la cámara baja sería la encarnación del pueblo de la Unión; la cámara de senadores lo sería de las autonomías provinciales. Los espíritus apasionados hasta entonces, se calmaron, y la idea se convirtió en precepto constitucional.

Los convencionales de Santa Fe, entre nosotros, encontraron estos antecedentes. Aun cuando habían aceptado el principio de la soberanía del pueblo y

consideraban que era el pueblo el que dictaba la constitución, no podían prescindir y no prescindieron de un elemento indispensable, la entidad autonómica de las provincias, que varía en el sistema federativo impuesto por las circunstancias, en 1853.

Al reformarse la constitución, en 1860, los hombres dirigentes encontraron que el precepto de la constitución de los Estados Unidos se aplicaba allí, por la situación en que la Nación se encontraba; pero que no tenía explicación satisfactoria en la República Argentina; que considerando á todas las provincias en igualdad de circunstancias, se rompía el equilibrio constitucional, y se pugnaba con las reglas estrictas de la soberanía nacional.

El redactor del informe de la comisión examinadora de la convención, General Mitre, decía sobre este punto:

« Algo más, muy capital, podría decir la comisión « sobre la representación desigual de los pueblos en « el congreso, por la composición especial del sena- « do, composición que es contraria al principio de la « soberanía popular; pero esta desigualdad, tomada « de la constitución de los Estados Unidos, que tuvo « allí su razón de ser, porque fué una transacción con « los pequeños Estados, y que los grandes publicis- « tas han encontrado y encuentran absurda, no es « tan urgente corregir como las demás, y aceptadas « las anteriores reformas, conviene dejar á la acción « del tiempo ilustrar la opinión sobre ella, precisa- « mente por ser la que más interesaría á Buenos « Aires, como el Estado más considerable por su po- « blación y riqueza». ⁽¹⁾

Abundando en las mismas ideas y después de recordar las discusiones de la convención de Filadelfia,

(1) Redactor, pág. 79.

Uber se expresaba en estos términos: «Hamilton, Madison, Morris y todos los grandes hombres de la « convención de los Estados Unidos fueron vencidos, « ó más bien sacrificaron sus principios por conseguir « la unión de los Estados menores. Puede suceder, « pues, que una mayoría de Estados y minoría de la « población disponga como quiera de las leyes que « pueden proyectarse en el congreso. Buenos Aires « vería que la Rioja, Jujuy, Catamarca, San Luis y « Santa Fe tienen diez votos en la sanción de las « leyes y en los importantes actos del senado, cuando este Estado sólo tiene dos votos, á pesar que « su población es mayor que la de los cinco Estados « reunidos ». (1)

No pensamos que haya sido una concesión de Buenos Aires á los hombres de la Confederación la constitución del senado, en la forma que se encuentra. Creemos, á pesar del respeto á los constitucionalistas citados, que es de esencia en el régimen federativo que impera en la Nación, que una de las cámaras sea la encarnación de la voluntad del pueblo y otra sea la encarnación de la voluntad de las provincias.

Creemos más. Creemos que la idea de Franklin y de Johnson ha sido salvadora en el sistema institucional de los Estados Unidos. La creación de dos cámaras no puede ser artificial; en ellas deben estar representados, teóricamente, al menos, intereses distintos. En los países de régimen unitario, que no tienen una aristocracia tradicional, se provee á las exigencias de la división del parlamento, señalando una edad mayor, condiciones especiales de fortuna, etc., para que un ciudadano pueda optar á la senaturía.

En las repúblicas federativas se ha encontrado hecha la diferenciación; se ha encontrado que podían

(1) Diario de sesiones de la convención de 1860, pág. 95.

las dos cámaras representar intereses diversos, sin herir ninguno de los principios orgánicos del gobierno.

Es exacto que contrasta con las reglas de la soberanía nacional, que una provincia, cualquiera que sea su población, tenga en una de las salas del parlamento igual representación que otra provincia de menor riqueza y de menores elementos; pero no es menos exacto que la ciencia constitucional, esencialmente práctica, tiene que delimitar las reglas estrictas de un sistema, de acuerdo con la idiosincracia de cada país.

Alberdi lo había explicado en términos que no requieren mayor desenvolvimiento:

« Este doble sistema de representación, dice, igual « y desigual en las dos cámaras que concurren á la « sanción de la ley será el medio de satisfacer dos « necesidades del modo de ser actual de nuestro país. « Por una parte, es necesario reconocer que, á pesar « de las diferencias que existen entre las provincias « bajo el aspecto del territorio, de la población y de « la riqueza, ellas son iguales como cuerpos políticos. « Puede ser diverso su poder, pero el derecho es el « mismo. Así, en la República de las siete *Provincias* « *Unidas*, la Holanda estaba con algunos de los Estados federados en razón de 1 á 19. Pero bajo otro « aspecto, tampoco se puede desconocer la necesidad « de dar á cada provincia en el congreso una representación proporcional á su población desigual, pues « sería injusto que Buenos Aires eligiese un diputado por cada setenta mil almas, y que la Rioja eligiese uno por cada diez mil. Por ese sistema, las « poblaciones más adelantadas de la República vendrán á tener menos parte en el gobierno y dirección del país. Así tendremos un congreso general « formado de dos cámaras, que será el eco de las « *Provincias* y el eco de la *Nación*: congreso federati-

« vo y nacional á la vez, cuyas leyes serán la obra
« combinada de cada provincia en particular y de
« todas en general ». (1)

Esta es la verdadera doctrina, y es ella la que se ha adoptado en la organización de todos los poderes de la República, sin que se pueda variar, so pena de afectar la esencia del sistema federativo.

Todos los países organizados federativamente, aunque no establezcan la igualdad absoluta de las entidades que lo forman á los objetos de la constitución del poder legislativo, reconocen el principio de que una de las salas representa el pueblo y otra á los Estados particulares. Alemania tiene dos cámaras: el *Bundesrath*, representación cooperativa de los Estados, el *Reichstag*, representación del elemento industrial del pueblo entero (art. 6, 20, 29, etc.).

En el Brasil, la cámara de diputados, popular, representa el elemento individual, y el senado, cooperativo, representa los Estados (artículos 16, 28 y 30).

En Colombia, el senado representa á los departamentos; la cámara de representantes, á la Nación (artículos 58, 93, 99, 105. etc.). Lo mismo ocurre con las constituciones de Suiza, Venezuela y Méjico. No conocemos, en una palabra, república ó monarquía constituida bajo el sistema federativo, en que no se acepte esta doble representación, en la organización del poder legislador.

(1) ALBERDI-Bases y puntos de partidas—pág. 87.

CAPÍTULO II

Sumario : — I. El sufragio. Antecedentes nacionales. — II. Naturaleza del sufragio. — III. ¿Es un derecho ó un deber? — IV. Sufragio Universal. — V. Representación de las minorías. Sistemas diversos para hacerla práctica. — VI. Representación proporcional cualitativa. — VII. Representación expresa y tácita, directa é indirecta. Mandato imperativo. — VIII. Reglas de representación adoptadas para la organización de la Cámara de Diputados.

Art. 37. « La Cámara de Diputados se
« compondrá de Representantes
« elegidos directamente por el
« pueblo de las Provincias y de la
« Capital, que se consideran á este
« fin como distritos electorales de
« un solo Estado, y á simple plu-
« ralidad de sufragios, en razón
« de uno por cada 20 mil habitan-
« tes, ó fracción que no baje del
« número de 40 mil. »

I. El sufragio. Antecedentes nacionales.

La fuente originaria de todos los poderes es el pueblo, que adquiere en los comicios su fisonomía propia, con el ejercicio de las funciones electorales.

El torrente democrático ha arrastrado á las naciones en el viejo y en el nuevo continente, y ha erigido en dogma político el régimen representativo, sobre cuyas anchas bases reposa la fuerza y la eficiencia de los gobiernos; y es el sufragio, por lo tanto, el fundamento primordial de las constituciones.

Las doctrinas sobre el sufragio se estudian, se dis-