

VII. Representación expresa y tácita, directa é indirecta.  
Mandato imperativo.

La representación puede ser *expresa* ó *tácita, directa* ó *indirecta*.

Es *expresa*, cuando se produce en virtud de la elección, como ocurre en todos los países de forma republicana de gobierno.

Es *tácita*, cuando por una presunción constitucional, que no admite prueba en contrario, se reputa á un magistrado ó á una corporación como mandatarios de la Nación ó de un grupo de intereses. Tal sucede con los reyes en los pueblos que han aceptado el régimen monárquico; tal sucede con la cámara de los lores en Inglaterra.

Es *directa*, cuando los colegios electorales primarios designan los funcionarios, como sucede con una de las salas del parlamento en los Estados en que impera el sistema representativo.

Es *indirecta*, cuando se somete la designación del funcionario á una autoridad ó asamblea constituida de antemano ó formada y organizada al efecto. Es este el procedimiento consagrado con generalidad para el nombramiento de los magistrados del orden judicial; es este el procedimiento que rige entre nosotros para la organización del senado y del poder ejecutivo.

La representación expresa es preferida á la representación tácita. La realidad supera siempre á la presunción.

Las representaciones directa ó indirecta deben tener aplicación diferente; pero es un principio que siempre que razones especiales no se opongan la representación directa debe primar. Los intermediarios, en efecto, ó se constituyen en instrumentos pasivos y forman un rodaje inútil ó proceden con independencia individual, y entorpecen la manifestación de la

voluntad popular. Esto no obstante, no es posible pronunciarse *ex cathedra* á favor ó en contra de ninguno de los dos regímenes para la designación de todos los funcionarios.

La representación puede ser también con *mandato libre* ó con *mandato imperativo*.

Es con *mandato libre* cuando el representante emite su opinión y su voto, de acuerdo con los dictados de su conciencia.

Es con *mandato imperativo* cuando debe ceñirse á las instrucciones que le han sido dadas por los electores.

El mandato libre es de evidencia en los poderes ejecutivo y judicial. La escuela democrática radical lo combate únicamente tratándose de poder legislativo.

« La soberanía, escribe Rousseau, no puede ser representada, por lo mismo que no puede enajenarse. Consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad general no se representa. Los diputados del pueblo no pueden ser, pues, sus representantes; sólo son sus comisionados, y nada pueden concertar definitivamente ».

Los discípulos del filósofo ginebrino reproducen sus argumentaciones para preconizar la doctrina del mandato imperativo, y aducen á su favor las enseñanzas de la historia. Los procuradores á las cortes de España y los diputados á los estados generales de Francia recibían de sus comitentes las instrucciones á que debían sujetar su conducta.

El hecho es exacto, pero no puede ser aplicado á la democracia y representaciones de la actualidad. Las cortes españolas, los estados generales de Francia y de Holanda no deliberaban, propiamente hablando: eran representantes de las ciudades, villas y aldeas del reino, á quienes el monarca convocaba para

inquirir el monto de las contribuciones que podían sufragar; y las ciudades, villas y aldeas hacían con la Corona una especie de contrato de *do ut des*. Aceptaban cargar con tal contribución, siempre que se les acordara tales y cuales beneficios. Era natural, entonces, que estuviera allí en todo su vigor el mandato imperativo.

Silva de Santistéban, escritor peruano, explica las cortes españolas y los estados generales con mandato imperativo por razones de otro orden. Dice que en España, en los antiguos tiempos y en la época en que la Francia convocaba los estados generales, no había prensa política. Los monarcas no tenían medios para conocer el estado y las necesidades de la población; los diputados de las villas y lugares que acudían al llamado del rey, eran los voceros de las necesidades nacionales y quienes los hacían llegar hasta él: no requerían, pues, tener mandato libre.

En la civilización contemporánea, la ciencia política ha conquistado como verdad inconcusa, el principio de que los diputados que se sientan en el parlamento nacional no son mandatarios de distritos, ni mandatarios de partidos, concluida la lucha electoral, sino representantes de la nación, sin diferencia de vencidos ni vencedores. En consecuencia, no es racional que una colectividad de un distrito determinado les imponga un pliego de instrucciones, de acuerdo con el cual hayan de modelarse sus conciencias en los diversos asuntos que la vida ordinaria de la nación suscite.

Por lo demás, es de esencia en los parlamentos aceptar la discusión de la obra legislativa: de ella, según el adagio vulgar, nace la luz. La discusión convence á los que estaban anteriormente equivocados; produce efectos saludables para ilustrar las leyes, hace cambiar de ideas y opiniones á quienes buscan

sinceramente el bien del país, sin dejarse dominar por la pasión, la intemperancia ó un mal entendido amor propio.

Roberto Peel fué llevado á la cámara de los comunes para combatir las reformas de Ricardo Cobden sobre los cereales. Así lo hizo desde los primeros momentos; pero más tarde se convenció de la verdad que encerraban las doctrinas de Cobden, y fué su sostenedor más entusiasta. Si esto ocurre con un talento de primera fuerza, con un hombre que ha descollado en los países más intelectuales del viejo mundo, fácil es concebir que en las nacientes repúblicas de América, la opinión no se encuentra formada sobre los tópicos de interés político y económico que diariamente se agitan en la época de extraordinario desenvolvimiento en que viven.

Y bien; la discusión se suprime si la libertad de los legisladores está trabada con fórmulas reglamentarias de sus actos. La tarea de los congresos quedaría reducida á computar sufragios. Sus miembros responderían á las exigencias de sus electores con simples movimientos mecánicos, pues la inutilidad de los esfuerzos de dialéctica sería evidente, dado que, de antemano, instrucciones inquebrantables trazarían rumbos definitivos sobre todas las cuestiones.

« Pero es más; la votación, momento esencial también de procedimiento legislativo, se haría muy difícil y á veces impracticable. Imposible sería en « ciertas ocasiones, llegar á una transacción entre « elementos diversos, como suele aconsejar la práctica parlamentaria, para dar solución estable á un « asunto, facilitando la concordia de los partidos, « puesto que cada individuo habría de votar según « el mandato imperativo ». (1)

(1) SANTAMARIA DE PAREDES. Op. cit. Pág. 237.

Fuera de esto, se percibe la imposibilidad de que se sujete la voluntad de un diputado al mandato imperativo que recibe. Las facultades legislativas se amplían diariamente, siguiendo los impulsos de la tendencia moderna. Hoy las cámaras intervienen en un sin número de asuntos. ¿Cómo se haría, por ejemplo, para dictar un código civil? El diputado ó senador con mandato imperativo ¿tendría que consultar previamente el voto de sus electores sobre las cláusulas ó artículos de un cuerpo de leyes, que siempre están fuera del nivel común de las inteligencias de un país?

Se dice, sin embargo, que siendo los congresos la representación de la voluntad nacional, no cabe imaginar que los representantes burlen á los representados, que los mandatarios deshagan las bases de su mandato. El argumento fascina, *prima facie*; pero si bien se le observa, se ve que carece de eficiencia.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que los partidos, al elegir sus representantes al parlamento, no proceden á ciegas. Designan á hombres de su mismo credo, calculando, por los antecedentes del candidato, las obras del elegido. Además, la prensa ejerce su control diario y constantemente. La conciencia misma del diputado, cuando se manifiesta unánime la voluntad popular en pro de una reforma, le obliga, en ciertos casos, á velar por ella, si la idea está de acuerdo con los dictados de su conciencia, ó á dimitir su puesto, si acaso no se concilia su opinión con la de los comitentes. Por último, existe la sanción real de los hechos: aquel que ha violado las esperanzas que en él se cifraban, será castigado con la no reelección de su persona para ocupar el mismo puesto.

El concepto del mandato lo precisa Lord Brougham con estas palabras: «El diputado elegido representa «el pueblo entero de la comunidad; juzga por sí

« mismo de todas las medidas que se le someten,  
« recibe libremente todas las comunicaciones de sus  
« comitentes, no está encadenado por sus instruccio-  
« nes; aunque se halle expuesto á perder su banca  
« en caso de que la diferencia de sus opiniones, con  
« las de sus comitentes se haya hecho flagrante é  
« irreconciliable». <sup>(1)</sup>

#### VIII. Reglas de representación adoptadas para la organización de la cámara de diputados.

Con todas estas ideas generales, podemos ya darnos cuenta exacta de las cláusulas constitucionales relativas á la organización de la cámara de diputados.

El artículo 37 determina que esta cámara se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo. Se proscrib, pues, la elección indirecta para la constitución de este cuerpo. No hay razón alguna que la aconseje. Los diputados son diputados de la Nación, mandatarios del pueblo de la República, y no había para qué, en este caso, crear un rodaje inútil en el mecanismo gubernamental. Una de las cámaras del parlamento debe estar siempre en comunicación inmediata con el pueblo, y la elección de primer grado pone al elegido en situación de comunicarse muy fácilmente con el elector, lo cual no sucede con la de segundo grado. Los diputados son responsable directamente ante el pueblo que los designa; su responsabilidad no se hará sensible ante un cuerpo de electores de existencia efímera.

Determina también el artículo 37 que la elección debe hacerse por el pueblo de la provincia y de la capital. Se elimina sin razón alguna, á nuestro juicio,

(1) LORD BROUGHAM—«De la Démocratie». (Traducción francesa de Régis) Pág. 113.

al pueblo de los territorios nacionales. Es cierto que en 1853, cuando se dictaba la constitución, no había todavía territorios; no se había resuelto la cuestión sobre las tierras de propiedad provincial ó nacional. Pero cercenada parte de las tierras públicas de las provincias, á virtud de la atribución que el artículo 67 confiere al congreso, para fijar los límites interprovinciales, ha venido á existir uu cúmulo de ciudadanos argentinos que no tienen medio alguno de ser escuchados en el parlamento de su país.

El senado como veremos más adelante, representa á las provincias y á la capital. Si el pueblo de esas mismas provincias y de esa misma capital es el único que precede á la elección de los diputados, resulta que no hay en el congreso nadie, absolutamente nadie que represente ó simbolice los intereses de los territorios federales que existen en la República, y cuya importancia actual no es de desdeñar.

Continua el artículo 37 diciendo que la elección se hará á simple pluralidad de sufragios. Esta frase hace imposible la implantación, en la República de ningún sistema de representación de minorías, aunque la opinión se ha uniformado sobre los inconvenientes múltiples que las leyes electorales vigentes traen aparejados, con el régimen de las mayorías.

Algunos espíritus apasionados por la reforma constitucional han creído que se armonizaba con el texto del artículo 37 la idea de dividir la República en tantos colegios electorales, cuantos fueran los diputados que debían elegirse. Así, dicen, si no se obtiene una verdadera representación de los partidos políticos, se consigue, al menos, cierto balanceamiento entre las tendencias, puesto que la fracción que es mayoría en una localidad, bien puede ser minoría en otra y vice-versa.

No creemos que sea dable conciliar el sistema que

se indica con el texto del artículo 37. En él se lee, que á los efectos de la elección se considera á las provincias y á la capital como *distritos electorales*. Un *distrito electoral* es un colegio, una circunscripción determinada, que elige un número de diputados determinado también. Si las provincias y la capital son los distritos electorales de la República, la ley, artificialmente, no puede dividirlos y subdividirlos, haciendo un número mayor que el que la constitución acepta.

En vista de esta dificultad, otros, buscando siempre la representación de las minorías, sin necesidad de llegar á la reforma de la ley fundamental, creen que podría implantarse el sistema de la lista restringida, según el cual se impone á los partidos políticos la obligación de votar por dos candidatos, si son tres los que hay que elegir; por tres, si son cuatro, etc., etc.

No pensamos tampoco que este sistema se armoniza con el texto del art. 37. El habla claramente de la *simple pluralidad de sufragios*, para obtener la organización de la cámara de diputados. La lista incompleta no es una simple pluralidad; es un sistema de representación proporcional, aun cuando la proporcionalidad haya sido previamente establecida por la ley.

Por lo demás, no es de creer que los constituyentes de Santa Fe, en 1853, pudieran vaticinar las conveniencias ó inconvenientes de este sistema; no es de creer que los tuvieran en vista al sancionar esa cláusula. Más, todavía. Si se piensa que la misma frase estaba contenida en la constitución de 1826, aparece más grave el error, pues en 1826, si bien en algunas partes se hacían ensayos de votación con lista restringida, la noticia de esos ensayos no se había propagado todavía en las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Creemos, por consiguiente, que dentro de la constitución argentina no hay otro sistema electoral, por deplorado que sea, que el sistema de la representación de las mayorías á simple pluralidad de sufragios, que es el adoptado por la ley, ordenado por el art. 41, que dice así:

«Por esta vez, las legislaturas de las provincias re-  
«glarán los medios de hacer efectiva la elección di-  
«recta de los diputados de la Nación; para lo suce-  
«sivo, el congreso expedirá una ley general».

La oportunidad de este artículo ha desaparecido; esta ley general se ha dictado ya; pero antes de tener vigencia nacional en todo el ámbito de la República, dió márgen el art. 41 á una gran dificultad, que sólo tuvo solución por medio de las armas.

Después del pacto de noviembre de 1859; después de haber aceptado Buenos Aires la constitución dictada por la Confederación; después que se buscó la representación nacional, aquella provincia envió sus diputados al congreso, elegidos de acuerdo con las leyes locales. El congreso de la Confederación rechazó sus diplomas; rompiéronse las hostilidades entre la Confederación y Buenos Aires, y sólo cesaron las desavenencias después de la batalla de Pavón.

Organizada la Nación, se preocuparon de dictar la ley electoral, y así lo hizo el congreso en octubre de 1863. Modificada más tarde, en 25 de septiembre de 1873 y en 16 de octubre de 1877, esa ley electoral es la que rige actualmente en la República, con las posteriores reformas de 18 de octubre de 1881 y 7 de octubre de 1890, etc.

El art. 37 provee, en cuanto á la organización de la cámara de diputados, á la determinación del número de miembros que han de componerla.

El número de miembros de que ha de componerse un parlamento es una cuestión de solución difícil.

Unos creen que cuanto mayor sea, tanto mejor estarán representados los diversos intereses sociales; otros piensan que las asambleas numerosas son, por su esencia, tumultuarias é incapaces de proceder con deliberado criterio á la confección de las leyes necesarias á la vida normal de los países. Los primeros citan como ejemplo la cámara de los comunes en Inglaterra, que se compone, como sabemos, de 670 miembros, sin que ese número extraordinario haya causado males de ningún género para el ejercicio del poder legislativo; los otros citan como ejemplo, los tumultos frecuentes y muchas veces escandalosos, que se originan en las cámaras francesa é italiana, la primera de las cuales cuenta con 581 diputados y con 508 la segunda.

La cuestión no se puede solucionar con reglas puramente teóricas. En Inglaterra hay circunstancias especialísimas que no se encuentran en ningún otro país, y que impiden que el número crecido de diputados produzca mal resultado para la marcha normal de los negocios; tan así, que el abandono de las tareas legislativas es grande, á punto de que ha tenido que reducirse el *quorum* á cuarenta, para que sea posible la sanción rápida de las leyes.

En los países de raza latina, Francia, España, Italia, etc., el número de los miembros acrecienta las trabas, desde que todos quieren hacer escuchar su voz y emitir su opinión, antes de sancionarse la ley.

Parece, en vista de estos extremos, que la opinión general se hace en el sentido de buscar que las cámaras legislativas se compongan de un número de miembros suficientemente grande, para poder representar los diversos intereses sociales, pero no tanto que de márgen á disturbios en su recinto. Piensan algunos escritores que entre cien y doscientos debían todas las constituciones fijar el número de los representantes.

Entre nosotros, ese número se ha establecido en proporción á la población.

Un convencional en la constituyente provincial de Buenos Aires de 1870 y 1873, el doctor Gutiérrez, creía que el sistema de la representación proporcional á la población era erróneo, y que no tenía razón científica en que apoyarse. «Parece, decía, que se « quiere tomar por base la población, faltándose á « mi juicio, á las leyes del sentido común, que más « que nunca deben predominar, tratándose de leyes « tan importantes como es la constitución. Según eso, « tendrían que venir á ser representados en los cuer- « pos legislativos los derechos y las voluntades de « los que no son ciudadanos; pero la verdad del sis- « tema representativo, tal como nosotros lo proclama- « mos, es que no vengan á ser representados los in- « tereses de toda la población sino de aquella que « pueda ser materializada hasta donde sea posible.»<sup>(1)</sup>

La conclusión es ilógica; en el sistema representa- tivo se adopta como norma invariable de criterio la representación en las cámaras, no sólo de los ciuda- danos convocados á los comicios electorales, sino de las mujeres, los niños, los extranjeros, por una espe- cie de representación moral. No hay medio de esta- blecer la proporción más acertada, más lógica, más racional que la de relacionarla con la del número de habitantes que tiene cada circunscripción territorial; es mayor el número de habitantes, en tesis general, cuanto mayor es la importancia social del distrito. Podrían citarse, y se citan muchas veces, excepcio- nes á esa regla; pero, las excepciones no hacen más que confirmarla. Dentro de un mismo país, con igual- dad de razas, de lengua, de religión, de costumbres, la agrupación de las poblaciones en un paraje hace

(1) Debates de la Convención de Buenos Aires—1870-1873— Tomo 2º, pág. 100.

pensar *á priori* que ese paraje tiene mayor importan- cia que el resto del territorio, y es racional, enton- ces, que la representación del congreso sea propor- cional á esa importancia. No importa que los habi- tantes no sean nacionales exclusivamente; no importa que la mayoría de ellos sea extranjera; desde que no se le va á conferir el derecho de sufragio, sino sim- plemente, buscar la representación de acuerdo con la importancia respectiva de cada localidad, la regla proporcional en cuanto al número de habitantes no puede ser por esto atacada.

Es perjudicial, sí, que las constituciones establez- can de una manera precisa y formal la regla propor- cional, diciendo, por ejemplo, como dice la Argenti- na, que será elegido un diputado por cada 20.000 ha- bitantes ó fracción que no baje de 10.000. Debía se- ñalarse un máximo y un mínimo, para impedir que el acrecentamiento de la población diera por re- sultado el acrecentamiento de las cámaras bajas. Hoy en la República Argentina, de acuerdo con el último censo, el número de diputados tendrá que exceder la cifra de 200. En el estado actual, dadas las condi- ciones del país, este número sería excesivo y entor- pecería, tal vez, la marcha de los negocios públicos.

Algunas constituciones han determinado un límite, diciendo, por ejemplo, que los representantes serán elegidos en razón de uno por cada 30.000 habitantes, por lo menos, dejando al criterio del congreso el es- tablecer la proporcionalidad exacta á medida que las cifras del censo demuestren la utilidad de señalar una ú otra proporción.

En la República, la primera vez que se formó el congreso, no había un censo exacto, y como conse- cuencia de ello, se dictó el art. 38, según el cual:

«Los diputados para la primera legislatura se nom- « brarán en la proporción siguiente: por la provincia

« de Buenos Aires, 12; por la de Córdoba, 6; por la de Catamarca, 3; por la de Corrientes, 4; por la de Entre Ríos, 2; por la de Jujuy, 2; por la de Mendoza, 3; por la de Salta, 3; por la de Santiago, 4; por la de San Juan, 2; por la de Santa Fe, 2; por la de San Luis, 2; y por la de Tucumán, 3.

Este artículo fué modificado sólo en un punto por los convencionales de 1860. La constitución de 1853, al indicar la primera distribución, prescribió que la capital debía elegir seis diputados, y seis la provincia de Buenos Aires; como de ella se borró el artículo que declaraba capital de la República á la metrópoli porteña, se estableció que los diputados para toda la provincia, incluso la capital, serian 12.

«Para la segunda legislatura, agrega el artículo 39, « deberá realizarse el censo general, y arreglarse á él el número de diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada 10 años.»

Anduvieron un poco remisas las autoridades públicas para levantar el censo; de manera que la regla del art. 38 duró hasta 1872. En 1869 se hizo recién el censo general de la República, que fué aprobado en 9 de octubre de aquel año. Como consecuencia, el congreso en 29 de octubre del mismo año, distribuyó la representación de las provincias, de acuerdo con sus poblaciones respectivas, debiendo elegir Buenos Aires 25 representantes, 4 Santa Fe, 7 Entre Ríos, 6 Corrientes, 11 Córdoba, 3 San Luis, Mendoza 3, San Juan 3, Catamarca 4, La Rioja 2, Santiago del Estero 7, Tucumán 5, Salta 4 y 2 Jujuy.

Esta es la constitución actual de la cámara de diputados de la Nación, salvo que al federalizarse la ciudad de Buenos Aires, en 1880, hubo necesidad de dividir la representación acordada por ley de 1872 á la provincia, y teniendo por base la población que arrojaba el censo, se determinó que corresponderían 9

diputados á la ciudad capital y 16 á la provincia de Buenos Aires.

El último censo no ha sido aprobado aun; sin embargo, él revela desde ya la injusticia que encierra la proporción establecida por la ley de 1872. Algunas provincias se han mantenido con su población casi estacionaria, en otras se ha desarrollado grandemente, debido á la radicación de ciertas industrias, como ocurre en Santa Fe y Tucumán. La ciudad de Buenos Aires representa en la actualidad la sexta parte de la población total de la República, y sin embargo, el número de los diputados que envía al congreso es menor de la novena parte; igual alteración podría observarse en el resto de las provincias. Pero el congreso, tal vez por el temor que lo asalta de que sea excesivo el número de diputados que formen la cámara baja de acuerdo con los datos del censo, se resiste á aprobarlo y á distribuir la representación entre las provincias, en la medida que corresponde.