

CAPÍTULO III

Sumario: — I. Condiciones de elegibilidad de los Diputados. Edad. Ciudadanía. Residencia. Renta. — II. Duración del mandato. Renovación de la cámara. — III. Elección en caso de vacante. Facultades de los gobiernos de Provincia para la convocatoria. — IV. Iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas. Antecedentes de la cláusula constitucional.

Art. 40. « Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la Provincia que lo elija, ó con dos años de residencia inmediata en ella ».

I. Condiciones de elegibilidad de los Diputados. Edad. Ciudadanía. Residencia. Renta.

Es regla admitida de derecho constitucional que las inhabilidades que impiden el ejercicio del sufragio á los niños, á los incapaces, á las mujeres, á los extranjeros, se aplican con igual rigor, por lo menos, para determinar las condiciones de elegibilidad de las personas llamadas á desempeñar funciones de carácter político, formando parte de los poderes públicos del Estado.

Las cualidades que se exigen para que los ciudadanos puedan emitir su voto conciente son, entonces, cualidades implícitas que deben llenar los represen-

tantes; pero no bastan, en general, para dar garantía suficiente de que el mandato será cumplido con la idoneidad é independencia que las exigencias sociales reclaman.

La aptitud no puede ser sometida á recaudos ó reglamentaciones fijas, aplicables indistintamente á todos los casos; « antes bien, dice Lastarria, es preciso distinguir la especialidad de las funciones de los poderes políticos del Estado y de sus diversas ramificaciones, á fin de exigir en los candidatos, no sólo los conocimientos generales, sino también los conocimientos especiales relativos á la naturaleza de cada uno de los empleos que se confieren por elección ó nombramiento ». (1)

La constitución argentina ha señalado las condiciones de elegibilidad con ese criterio, y en el art. 40 ha enumerado las que deben reunirse para que un ciudadano pueda ocupar una banca en la cámara de diputados.

Las cuestiones relativas á la capacidad de los representantes se solucionan de un modo diferente, según las costumbres, las instituciones ó la idiosincrasia de las naciones; pero del examen de las diversas leyes fundamentales resulta que esas cuestiones se reducen á las siguientes: edad, ciudadanía, residencia y propiedad.

1.— La determinación de la edad es universalmente aceptada, aunque varía entre los 21 años (Inglaterra, Costa Rica, Colombia) y los 30 (Italia, Holanda, Grecia). Entre nosotros se ha fijado el término medio de 25, que adoptaron los Estados Unidos y se siguió con suma generalidad, á pesar de que alguien lo ha « objetado. « Más liberal nos parece, escribe un autor peruano, no exigir ninguna edad, y dejar al

(1) LASTARRIA.— « Elementos de derecho público constitucional ». Pág. 134.

« pueblo en plena libertad de escojer y utilizarse los servicios que pueda prestarle un joven de aventajado talento y buenas dotes, aunque sea menor de veinticinco años ». (1)

En la cuna del derecho representativo, la reglamentación de la edad ha sido indecisa por largo tiempo. Bajo Jacobo I, había cuarenta miembros del parlamento de menos de veinte años; algunos sólo tenían diez y seis. En 1621 se propuso un *bill* requiriendo la mayor edad, y fué rechazado, y se recuerda que durante el reinado de Carlos II, Jacobo Herbert fué diputado á los quince años; que un colega suyo, más joven todavía, dió el ejemplo de candidez de ocupar tranquilamente la tribuna, para relatar á la cámara la tradición bíblica de Caín y de Abel; que Lord Torrington, hizo su *maidec speech* á los catorce años. Recién en 1695 se excluyeron formalmente los menores, y aunque se insistió más tarde en la prohibición, la ley fué violada especialmente por Lord Chesterfield y Fox, si bien de este último se dice que sólo tomaba parte en las deliberaciones, sin votar. (2)

De todas maneras, la experiencia hizo sensible el desacierto que importaba abrir las puertas de la cámara á jóvenes inexpertos, que ora se preocupaban de nimiedades, ora se dejaban arrastrar por impresiones nocivas. Los múltiples casos de precocidad que ha presentado la Inglaterra, no fueron bastantes para torcer el principio. Las leyes se dictan para la masa de la población y no debe quebrarse en autoridad moral, porque algunos hombres excepcionales, que constituyen verdaderos prodigios, se sientan perjudicados por el retardo que sufren para participar de la

(1) SILVA SANTISTEBAN.— « Curso de derecho constitucional » (1891). Pág. 133.

(2) Véase TRANQUEVILLE.— « Le Gouvernement et le parlement Britanniques ». T. II. Pág. 539.

Colombia - Perú - Uruguay
 Ecuador - El Salvador - Paraguay

21

fuente de
 Col. Rica
 Rep. de
 Uruguay

25 años de
 para la Cámara
 de Diputados
 1880

actividad parlamentaria. Fox y Pitt no pueden servir de pauta para sentar reglas generales.

En Estados Unidos, hemos dicho, se exige la misma edad de 25 años que fija la constitución argentina. Los escritores norteamericanos explican la razón que se ha tenido para establecerla. No puede caber duda, observan, de que los individuos que no han alcanzado la mayor edad, que no tienen la libertad de gobernarse á sí mismos, ni capacidad para administrar sus bienes, no están habilitados para manejar los negocios públicos. « Sin embargo, escribe Story, « ejemplos ilustres nos muestran grandes hombres « de estado formados antes de su mayor edad; pero « estos casos son raros y deben ser mirados como « prodigios más bien que como ejemplos, como siendo el resultado de una educación y de un carácter « especiales. Son frutos del crecimiento precoz, desenvuelto en los invernaderos de una monarquía, más « bien que el desarrollo regular adquirido al aire libre y fuerte de una república ». ⁽¹⁾

Observan igualmente que no hay conveniencia alguna en que, inmediatamente después de haber alcanzado la mayor edad, se confiera á los individuos plena facultad para desempeñar los cargos públicos, y sobre todo, los tan delicados de la representación; creen que la intensidad de las pasiones, el cambio extraordinario que se opera en una persona ayer menor, é impedida, por consiguiente, para desempeñar todos los actos de la vida civil, y hoy mayor, y habilitada para desenvolver libremente su actividad en las esferas del mundo externo, hacen que se dejen arrastrar por las impresiones que son consecuencia necesaria del cambio de situación. Cuatro años de es-

(1) STORY.—Comentarios á la constitución de Estados Unidos. (Trad. de N. A. Calvo), tomo I, pág. 269.

pera que exige la ley americana, porque allí la mayor edad se alcanza á los veintuno; tres años que exige la constitución argentina, porque la mayor edad se alcanza aquí á los veinte y dos, no es un tiempo tan considerable, como para que se conceptúan agraviados los hombres precoces y aptos para la representación.

2.—El segundo recaudo es el relativo á la ciudadanía. En tesis general, no exige mayor explicación. Es claro, y bien claro, que sólo los miembros de una colectividad política, que están interesados en su desarrollo, bienestar y progreso, pueden desempeñar las funciones que entraña cualquiera de las ramas del poder.

A este respecto, la legislación constitucional es unánime en el mundo civilizado; sólo presenta discrepancias por lo que hace á los ciudadanos legales, á los extranjeros naturalizados. En cuanto á ellos existen tres doctrinas que han recibido aplicación diferente en las constituciones. Una, absoluta, les niega el derecho de ser elegidos para ocupar bancas en el congreso; tal ocurre en Perú, Bolivia y Paraguay. Otra equipara al ciudadano legal con el ciudadano de origen y sostiene que desde el momento en que un extranjero ha adquirido carta de ciudadanía, queda habilitado para ejercer todas las funciones públicas; así sucede en Ecuador y en Méjico. Una tercera, intermediaria, no priva á los ciudadanos legales del derecho pasivo de sufragio, pero no los equipara tampoco completamente á los ciudadanos de origen. Esta doctrina ha sido aceptada en los Estados Unidos, Chile, República Oriental y la Argentina.

Para llegar á ella, las constituciones de estos países determinan un plazo más ó menos extenso de ejercicio de los derechos políticos, y prescriben que sólo después de vencido podrán optar los ciudadanos

Comentarios o naturalizados con 5 años de residencia fija en el país. M. S. J. J. J.
6
La constitución de P. O. ha sido muy buena la presidencia de Campero dice expresamente: tener 15 años cumplidos, es boliviano de...

legales á la representación. En la República Argentina ese plazo es de cuatro años, en los Estados Unidos de siete, en Chile de seis y de cinco en la República Oriental. *4 en C. Rio en Brasil*

Creemos que la doctrina aceptada por estas constituciones, cualquiera que sea el término que se fije, es la que más se armoniza con las exigencias de los países que viven de la inmigración y que requieren asimilar elementos extranjeros para su vida interior.

Se comprende que á un extranjero que no se vincula á la Nación no se le dé participación en las funciones públicas; pero no se comprende que al que se nacionaliza, al que pierde su ciudadanía de origen, al que adopta una nueva patria y se compenetra en las ideas y las necesidades de una nueva sociedad política, se le niegue para ahora y para siempre la facultad de ejercer empleos en ella. Podría decirse que inmediatamente después de nacionalizado carece de la aptitud necesaria, tanto más, cuanto que la legislación liberal de muchos pueblos tan solo señala dos ó tres años de residencia para que se obtenga carta de ciudadanía; pero estatuyendo que después de haber obtenido esa carta, debe dejarse trascurrir un término de ejercicio de los derechos políticos, no nos parece que haya razón alguna para negarle las prerogativas que la constitución le confiere.

Esta conclusión es más admisible todavía en los países que viven de la inmigración, y que, por consiguiente, están expuestos á que la masa de extranjeros prime sobre la de ciudadanos nativos. Conviene, bajo todo punto de vista, facilitar la naturalización, y contribuir á que los anhelos, los deseos y las esperanzas particulares se expandan, dando cabida á los elementos estraños y ofreciéndoles halagos y ventajas que los decidan á incorporarse á la sociabilidad.

3.—Otro de los recaudos exigidos por las constituciones en esta materia es la residencia. 7

En Inglaterra se estableció en un principio, según lo demuestra su historia institucional, que los presuntos mandatarios de los Burgos, Condados ó distritos en la cámara de los comunes, no podían estar en condiciones de ser electos, sino siendo oriundos de esas localidades ó teniendo una residencia inmediata en ellas. Más tarde, por el estatuto 14 del reinado de Jorge III, se abolió el precepto de la residencia, con lo cual se consiguió, dicen los comentadores de la constitución inglesa, hacer que los hombres de verdadero talento, aunque radicados en un punto lejano del territorio, pudieran ser llevados como representantes al parlamento.

La constitución norte-americana dispone en su artículo I, sección II, párr. 2, que «no podrá ser representante el que no haya cumplido 25 años de edad y no haga siete que es ciudadano de los Estados Unidos, debiendo, además, habitar en el Estado por donde se le elija».

Al sancionarse la constitución de 1853, entre nosotros, no se prescribió la condición de la residencia, ni tampoco la necesidad de que los representantes fueran nativos de la provincia que los eligiera; pero en la convención de 1860 Sarmiento se constituyó en paladín decidido y ardiente de la reforma.

Se hicieron á sus ideas un sinnúmero de objeciones. Se dijo que los principios políticos eran muchas veces hijos de las circunstancias, que las provincias en 1860, no tenían en su seno un número de hombres representativos tan considerable como para poder llenar los puestos de la administración local y enviar, además, otros al congreso nacional; que los diputados eran de la Nación y que, en consecuencia, no había razón para que fueran elegidos por las provincias con inmediata residencia en ellas. 8

Sarmiento contestó á estas reflexiones y, en nuestro concepto, victoriosamente. En cuanto á la falta de hombres, la objeción no era exacta. Recorriendo los antecedentes institucionales de la República, Sarmiento recordaba que en todos los congresos habidos hasta 1853, de hecho ó de derecho, había resultado que la representación estaba formada por diputados nativos de las provincias que los elegían.

Cuando á consecuencia del acuerdo del Cabildo de 22 de mayo de 1810, se mandaron invitaciones á las Provincias Unidas del Río de la Plata para que enviasen diputados al congreso que debía reunirse en la ciudad metrópoli, las que cumplieron su cometido nombraron ciudadanos nacidos ó domiciliados en ellas. La asamblea constituyente de 1813 respondió á idénticas reglas en su formación, aun cuando completaron su número algunas personas radicadas en Buenos Aires, á causa de los sucesos anteriores. El congreso de Tucumán de 1816, que declaró la independencia, tenía de particular que todos sus miembros eran hijos de las provincias que los habían elegido; lo mismo ocurrió, con cuatro ó cinco excepciones, en el congreso de 1826, y exactamente las mismas excepciones contuvo el congreso de 1853, que dictó la constitución.

En presencia de estos antecedentes, Sarmiento decía: «Mientras tanto, hoy se nota una tendencia claramente manifiesta en el gobierno federal de poner unos suplentes que tiene para ese objeto. Yo pregunto, señor, ¿el año de 1860 son más ignorantes las provincias que lo eran en 1826, que lo fueron en 1816, que lo fueron 1810? ¿Se avergonzó la República Argentina en 1826 de los hombres que habían venido de las provincias á formar el congreso? ¿Las Provincias Unidas se avergonzaron de los hombres que hicieron la declaración, la independen-

«cia? ¿Cómo se han «barbarizado tanto, que no tengan en su seno «quien las represente?»⁽¹⁾

Si el hecho podía parecer dudoso en 1860, hoy, en 1896, no cabe dudar de que las provincias no carecen de hijos para enviar al congreso. Si se presentara el caso extraordinario é imposible de que faltaran para llenar las necesidades de la representación local y nacional, eso significaría tan solo, que á esas provincias les falta los elementos propios para ser tales, debiendo considerárseles, estrictamente, como territorios nacionales.

Además, el sistema representativo tiene por base que los parlamentos sean el fiel reflejo de las necesidades públicas; la representación real sólo se logra cuando un elector es mandante directo del elegido; cuando es un vecino, un amigo, un compañero; cuando el diputado va á representar en el parlamento las aspiraciones, los deseos y las necesidades que se hacen sentir en la localidad en que vive.

En el derecho parlamentario es de esencia que los miembros de las asambleas sean responsables ante alguien, y este alguien no puede ser otro que el mismo pueblo que los ha designado. «El representante «decía Sarmiento, vuelve periódicamente al lugar que «lo nombró, á vivir en medio de los electores, y «entonces siente su responsabilidad, por lo que se «cuida muy bien de no traicionarlos, y de no hacerles decir en el congreso lo que no piensan ni quieren; porque sus parientes, sus amigos, sus vecinos, cuando vuelva, le han de hacer pagar en la vida privada, con el desprecio público, su mala conducta y sus prostituciones como representante. Esta «es la base y responsabilidad del sistema parlamentario.»⁽²⁾

(1) Diario de Sesiones, pág. 201.

(2) Diario de Sesiones, pág. 203.

Por lo demás, es natural que no afecta la esencia del sistema federal de la República, la condición de que los diputados sean ó no hijos de las provincias que los nombren. El sistema federal queda suficientemente salvaguardado con determinar esa exigencia en cuanto al senado. Los diputados, *una vez electos*, son representantes del pueblo de la Nación; pero no revisten este aspecto, mientras sean candidatos. No pugna con el sistema federal, ni quita al diputado el carácter de mandatario del pueblo de la República la circunstancia de que se imponga la residencia antes de ser elegido.

En virtud de las observaciones hechas, la convención de 1860 introdujo como reforma á la constitución de 1853 la última parte del art. 40. Por el proyecto de Sarmiento, se señalaba tres años de residencia; después de la modificación hecha por la convención, sólo se exigen dos.

4. La última condición requerida por las constituciones de algunas naciones es la renta.

La constitución argentina no la indica, tratándose de diputados, y creemos que los constituyentes procedieron con sujeción estricta á las reglas que gobiernan la organización de las cámaras bajas.

El Dr. Lucio V. López, sin embargo, combatía enérgicamente esta omisión constitucional, como él la consideraba, y decía: « El diputado es el representante de los intereses particulares y de la fortuna pública. Está llamado á formar las leyes que la gravan, que sancionan los impuestos, que levantan préstamos sobre el crédito nacional, que autorizan la ley anual del presupuesto y las grandes obras públicas en que está interesada la Nación. No se explica qué función práctica pueda desempeñar en estos casos aquel que es extraño á la sociedad en que vive y á sus intereses, y que no tiene razón de es-

« tar representado para tener derecho á ser representante. » (1)

La ciencia constitucional, volvemos á repetirlo, es experimental; de manera que los datos de la experiencia son preciosos para la apreciación de las doctrinas. La cámara baja argentina ha estado organizada sin el recaudo de la renta, y ningún mal ha producido, ningún proletario se ha sentado en sus bancas. Ni se concibe que se sienten, porque no es posible imaginar un partido político de ideas tan anómalas que se haga á sí mismo el daño de designar un proletario para que se convierta en eco de sus aspiraciones. La práctica de todos los países que no exigen condiciones de propiedad y renta llega al mismo resultado.

Por lo demás, es bien sabido que la fortuna y el talento no andan siempre hermanados; que se encuentran personas de altos dotes que hacen gran papel en los cuerpos deliberantes, que disciernen con rectitud de criterio los graves asuntos del Estado, y que, sin embargo, no tienen medios pecuniarios que los habilite para vivir holgadamente en el seno de la sociedad. No es cierto, dado nuestro régimen democrático, que el que nada tenga, no esté en situación de ser representado, ni por consiguiente, de ser representante. Cuando estudiamos la extensión del derecho de sufragio, vimos que no había motivo que obligara á determinar la existencia de una renta ó propiedad para usar de él; el que no tiene propiedad ni renta puede ser capaz para la vida pública, y por consiguiente, puede y debe ser representado, y nada es más racional, teóricamente, que el representante sea de su misma condición.

Por último, las dificultades para fijar el monto de

(1) Curso de Derecho Constitucional, pág. 150.

la renta se notan allí donde, con el conseso general, se acepta ese requisito. Algunas constituciones determinan la obligación en el candidato de tener un capital de cuatro ó cinco mil pesos, como ocurre en la República Oriental. La renta que este capital produce no da independencia, ni ofrece garantías de idoneidad. Para que el recaudo de la renta ó propiedad produjera estos efectos, tendría que exigirse la posesión de un capital cuantioso, y entonces las cámaras no serían reflejo del elemento democrático, constituirían una aristocracia repugnante á las tendencias de la sociedad moderna; la aristocracia del dinero, que no es, sin duda, la más legítima de todas.

Art. 42. « Los diputados durarán en
« su representación por cuatro
« años, y son reelegibles, pero la
« Sala se renovará por mitad cada
« bienio; á cuyo efecto los nom-
« brados para la primera Legisla-
« tura, luego que se reúnan, sor-
« tearán los que deban salir en el
« primer período ».

II. Duración del mandato. Renovación de la Cámara.

La duración del mandato representativo es tan variada, según las constituciones de los pueblos, que pueden citarse algunos en que dura sólo un año, como la República de San Salvador; otras en que dura dos, como los Estados Unidos y Méjico; otras en que dura tres, como Alemania, Suiza, Chile y la República Oriental; otras en que dura cuatro, como Francia, Bélgica, Bolivia y Paraguay; otras en que dura cinco, como España é Italia; otras en que dura seis, como Austria; otras, en fin, en que dura siete, como Inglaterra.

Sobre este punto no pueden darse reglas exactas; dependen, en mucho, del arbitrarismo de los constituyentes. Sin embargo, se admite que no convienen los períodos excesivamente cortos, ni los excesivamente largos.

Los primeros, porque si se establecieran, traerían aparejada demasiada dependencia del elegido respecto del elector. Además, los períodos cortos multiplican las elecciones, lo cual es una grave dificultad para la vida de las sociedades, que se mantienen así en constante efervescencia y lucha; las divisiones se hacen más hondas á fuerza de combatirse unos partidos con los otros en las urnas electorales. Por último, los períodos cortos dan por resultado que las leyes no sean obra de la madurez de juicio. En el término de un año, que establece la constitución de San Salvador, no es dable que los llamados á desempeñar las funciones legislativas adquieran la suficiente preparación y la claridad de criterio necesario para ejercerlas. El que por primera vez es llamado á las cámaras legislativas, por grande que sea su talento, no se encuentra tan desembarazado como para penetrarse con la profundidad de vistas que es de desear, de las verdaderas necesidades del país. El ejercicio de todo puesto público, incluso el de representación, reclama cierta práctica para adquirir acierto.

¿Quié debate decir esto que debemos decidirnos por los términos largos? Tampoco, en nuestro concepto. Producen los inconvenientes opuestos. Alejando del elector al elegido, la responsabilidad es menos enérgica, pues si se hace sensible dentro del término de ocho ó diez años, nada le importa al diputado de la opinión de sus comitentes, y desde el primer momento violará las instrucciones ó las reglas generales que hayan informado su elección. Si el mandato es demasiado largo, después del trascurso de algunos años, el par-