

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 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-

lamento ne reflejará la voluntad nacional, pues durante ellos la opinión del pueblo sufre diversas transformaciones y cambian también las aspiraciones y anhelos dominantes; tan así, que en Inglaterra, á pesar de ser siete años la duración del mandato, la Corona tiene el derecho de disolver el parlamento, y con frecuencia lo hace: el partido liberal es desalojado por el partido conservador, y éste lo es por el partido liberal, con intervalos casi iguales de cinco años; Gladstone derrocó á Salisbury, y éste derrocó á Gladstone en un lapso de tiempo equivalente, con corta diferencia.

Si hemos de adoptar, por consiguiente, un término medio, el que determina la constitución argentina, tan arbitrario como los otros, puede ser aceptado sin dificultad alguna.

Pero dice el artículo que estudiamos que la sala se renovará por mitad cada bienio. Con ello se consigue facilitar la modificación de los elementos representativos; con ello se consigue dar nuevos hombres á las cámaras, sin incurrir en los males de la falta de preparación, porque la mitad se conserva, manteniendo la tradición del cuerpo y la práctica requerida para que se dicten las leyes con entero conocimiento de causa. « Una cámara que se renueva parcialmente, dice Laveleye, conserva cierto espíritu de tradición; los representantes antiguos lo mantienen, y ejercen influencia sobre los recién llegados. No hay cambios bruscos, lo cual es muy importante, porque la política, como la naturaleza, no marcha á saltos. En todas las cosas es necesario proceder con prudencia y con mesura ». (1)

El sistema de la renovación parcial de las cámaras

(1) LAVELEYE.—(Cit. por Aréchaga). «El Poder Legislativo», T. I. pág. 116.

bajas encuentra, en la actualidad, un gran número de sostenedores. La única dificultad con que se tropieza estriba en resolver si la renovación ha de hacerse por secciones territoriales ó íntegramente en toda la Nación, es decir, si debe tomarse como base para conseguir ese objeto un determinado número de provincias ó todo el pueblo de la República.

La opción entre los dos sistemas no se puede hacer de una manera uniforme; depende, en lata escala, de la duración del mandato legislativo si es larga, será preferible que para la renovación parcial de la cámara se tome en cuenta á todo el pueblo de la Nación; si es reducida, será preferible que el país sea dividido en secciones. Estas son las reglas adoptadas en la República, según el régimen constitucional de la Nación, y es también el adoptado en la constitución de algunas provincias, como la de Buenos Aires. En la Nación se ha determinado que debe llamarse á elecciones á todo el pueblo de la República; en la constitución de Buenos Aires, donde es menor la duración del mandato legislativo, se ha considerado más conveniente hacer la elección dividiendo en secciones la provincia.

Art. 43. « En caso de vacante, el Gobierno de Provincia ó de la Capital hace proceder á la elección legal de un nuevo miembro ».

### III. Elección en caso de vacante. Facultades de los gobiernos de provincia para la convocatoria.

Es atribución de los gobiernos locales la de convocar al pueblo para llenar las bancas de diputados al congreso. La constitución habla sólo del « caso de vacante »; pero se ha entendido que igual preroga-

tiva existe, cuando se trata de las renovaciones periódicas.

La ley electoral se expresa así: «Art. 43. Cada dos años, el primer domingo de febrero se abrirán en toda la República las asambleas electorales para hacer la elección de diputados nacionales que deben renovarse con arreglo al art. 37 de la constitución nacional, y teniendo presente el resultado de los sorteos practicados en las sesiones de 5 de septiembre de 1862, y de 10 de septiembre de 1873». «Art. 44. Toda vez que por muerte, renuncia ó deposición de un diputado nacional hubiera de hacerse elección para reemplazarlo, dentro de los períodos que fija el artículo anterior, el poder ejecutivo de la provincia á que pertenezca el diputado que haya de elegirse, hará proceder á la elección, convocando para el efecto, con treinta días al menos de anticipación, las asambleas electorales, que se reunirán en el día designado y procederán en todo con sujeción á las anteriores disposiciones».

Si aun quedara duda sobre la competencia de las autoridades locales, ella se disiparía con solo considerar que los hechos la han reconocido siempre y que la misma ley las encarga de preparar y presidir los actos primarios del sufragio y la formación de los padrones. Dispone el art. 2º: «El primer domingo de noviembre del corriente año (1877) se abrirá un nuevo registro cívico en todo el territorio de la República, que se renovará cada cuatro años, quedando sin efecto el anterior. *A este fin, los gobiernos de las provincias un mes antes, ordenarán la convocatoria de todos los ciudadanos para que concurran á inscribirse en el registro cívico*». La ley de 7 de octubre de 1890, que ordenó la reapertura de los padrones cada bienio, incluyó idéntico principio.

La cámara de diputados, entretanto; representa al pueblo de la Nación.

Para su organización, las provincias son consideradas como distritos electorales. Parece, en consecuencia, que las autoridades nacionales debían presidir los comicios, desde que á las locales les falta interés, como mandatarias de la capacidad autonómica de los Estados, que se aprecia sólo en la composición del senado.

¿Cómo explicar, entonces, el art. 43?

Su raíz se encuentra en la constitución de los Estados Unidos, pero en ella no da margen á observaciones. En la República del Norte, los Estados particulares determinan las cualidades que deben llenar los electores de diputados (art. 1. Sección II, § 1) y señalan el tiempo, el lugar y la manera de hacer las elecciones, sin perjuicio de que el congreso puede, con alguna limitación, hacer ó modificar las reglas sentadas (art. 1, sección IV, § 1).

Es simple consecuencia de estas ideas el precepto según el cual «cuando ocurran vacantes en la representación de un Estado, la autoridad ejecutiva del mismo expedirá *writs* de elección para cubrir dichas vacantes» (art. 1. sección 2, § 4). Entre nosotros es el congreso nacional el que fija la forma, el tiempo, el lugar y la manera de la elección; pero aun así tiene el art. 43 explicación satisfactoria.

Los diputados representan al pueblo de la República, después de electos, pero no es racional prescindir de la forma federativa antes del comicio; y, aunque así no fuera, el respeto que merecen las entidades políticas locales, obliga á conceptuarlas con las aptitudes necesarias para dirigir actos que si bien son de trascendencia general, se desarrollan en el recinto de las provincias ó afectan á los pueblos con los cuales sus mandatarios inmediatos están en diario contacto. Sería un vejamen para los gobernantes de provincia, obligados á cumplir la constitución y

las leyes de la Nación, agentes naturales del gobierno federal, separarlos de funciones que tendrán por teatro las localidades cuyos destinos dirigen.

Se ha indicado por alguien que es un peligro evidente el conferir á los gobiernos de provincia esta atribución, peligro que se presenta cuando las autoridades locales, por desidia, negligencia ú omisión culpable, dejan de cumplir los preceptos contenidos en las leyes nacionales. Esta omisión, esta negligencia, esta desidia, pueden dar por resultado la imposibilidad de que se congregue la cámara de diputados.

Pero si bien se mira, el argumento carece de eficacia, porque podría aplicarse con igual extensión á la cámara de senadores. Dependiendo de las legislaturas de provincia la elección de los miembros que componen este alto cuerpo, es evidente que, si algunas de aquellas fueran remisas en cumplir la cláusula constitucional, la cámara de senadores tampoco podría reunirse. Por lo demás, es de ley, clara y terminante, que en una época fija los gobernantes de provincia procedan á la convocación del pueblo; si no lo hacen, desobedecen la ley fundamental de la República, desconocen los preceptos contenidos en las leyes secundarias. Esta desobediencia y este desconocimiento pueden llegar hasta el desacato á las autoridades de la Nación, y en casos tales, la misma constitución y las leyes prevén el hecho, considerándolo como un delito que tiene su penalidad especial.

Cuando se trata de la renovación bienal de la cámara, la ley nacional ha señalado un día fijo para que tengan lugar los comicios: el primer domingo de febrero deben abrirse en toda la República las urnas electorales. Pero, cuando se trata del caso de vacante, ni el art. 43, ni el 44 de la ley de 1877, regla-

mentarios del precepto constitucional, han indicado dentro de qué término deberán los gobiernos de provincia hacer la convocatoria.

Cuando se discutía la ley que acabamos de mencionar, el diputado por Córdoba, Dr. Garro, hizo indicaciones para que ese plazo fuera fijado, porque de otro modo podría producirse el grave mal de que los gobiernos, sin violar ninguna disposición escrita, demorasen la reelección de los diputados, para llenar vacantes. Había casos recientes en 1877, que autorizaban esa creencia, y la práctica constante de la República ha demostrado que, efectivamente, por causas varias, las elecciones para llenar vacantes no se efectúan con la frecuencia que fuera de desear. Hoy mismo está incompleta la diputación de Buenos Aires, y á pesar de que ha pasado ya algún tiempo desde que la acefalía ocurrió, no se ha convocado á la provincia á elecciones.

Pero, en la misma cámara de diputados se hizo notar el gran mal que se seguiría en señalar un término. Se dijo que una banca podría vacar á fines del período parlamentario y que no habría tal vez utilidad en esos momentos, de causar los trastornos que traen consigo las agitaciones electorales, para llenar una plaza que nada reclamaría con imperio; que las bancas podrían vacar inmediatamente antes de verse el país en el caso de ser convocado para la renovación bienal; que en tales circunstancias tampoco habría necesidad de repetir el acto eleccionario; que, además, la elección de diputados nacionales trae siempre y en todos los momentos aparejadas agitaciones que se traducen en males para el país, y que debe dejarse á la libertad y arbitrio de los gobiernos de provincia la facultad de discernir cuando serán mayores esos males y cuando serán menores, según noten la tensión del espíritu público de la localidad respecti-

va. Si las pasiones son candentes, quizás convenga demorar la elección para no dar margen á combates á mano armada; si los ánimos están tranquilos, quizás convenga proceder sin pérdida de momentos á llenar las vacantes.

Estas consideraciones parecieron de tanto peso en el congreso, que la moción del diputado Garro no consiguió la mayoría requerida para convertirse en ley.

De estos antecedentes legislativos resulta que el art. 43 de la constitución señala una especie de obligación moral que no impone á los gobernantes de provincia la de proceder, apenas ocurrida la acefalía, á convocar al pueblo; que el término depende de su criterio exclusivo, y que, por consiguiente, aparece como una disposición casi pleonástica, porque no se concibe que el objeto del art. 43 de la constitución, y del concordante de la constitución de Estados Unidos sea otro que el de determinar que debe procederse inmediatamente á convocar al pueblo á elecciones, para no dejar ninguna banca vacía en el congreso nacional.

Art. 44. «A la cámara de diputados  
« corresponde exclusivamente la  
« iniciativa de las leyes sobre  
« contribuciones y reclutamiento  
« de tropas».

#### IV. Iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas. Antecedentes de la cláusula constitucional.

Este principio tiene á su favor la tradición del parlamento de Inglaterra.

El voto de los impuestos fué la causa primordial y quizás la única de las primeras reuniones del parla-

mento. Su derecho de acordar ó repudiar las contribuciones fué la fuente de su creciente autoridad.

Las facultades repetidas de las dos cámaras, algún tiempo inciertas, fueron precisadas bajo Enrique IV, quien convocó á los comunes y á los lores y les solicitó subsidios. Los lores votaron un décimo, y el rey pidió á los comunes que designaran algunos miembros para oír esta declaración y transmitir á sus colegas el real mensaje. Se hizo el nombramiento de doce delegados, y la cámara, en presencia de las noticias que le fueron dadas por ellos, resolvió que toda demanda de impuestos le debía ser hecha en primer término.

En 1593, la cámara alta pidió á la baja una conferencia para tratar de los subsidios solicitados por la corona. La respuesta fué clara en el sentido de «que el uso y el privilegio de los comunes habían sido siempre que el ofrecimiento de subsidios partiera primero de ellos y fuera enseguida transmitido á la cámara de los pares.» La conferencia fué rechazada por 27 votos contra 128.

Y no eran sólo los subsidios y contribuciones ordinarias los que correspondían ser votados con prelación por la cámara de los comunes: toda carga pecunaria, de cualquier naturaleza que fuera, que se pretendiera imponer al pueblo británico, debía ser iniciada en ella. Tal principio se dictó en 1661, con motivo de haber sancionado la alta cámara un proyecto imponiendo cargas para costear el pavimento de Westminster; los comunes declararon heridos sus privilegios, porque esas cargas, aún cuando no eran verdaderos impuestos y contribuciones necesarios para los fines ordinarios de la administración, eran sin embargo, gravámenes que se traducían en perjuicios para el pueblo, y porque la misma razón que habían tenido para creer y sostener que los impuestos y contri-

buciones debían ser votados previamente por ellos, imperaban para sostener que á esta clase de cargas debía aplicarse la misma regla.

Más todavía. Los comunes, que se decían los únicos representantes del pueblo inglés, llevaron sus pretensiones hasta el punto de sostener que no le era dado á la cámara de los lores modificar la sanción de los impuestos. La cámara de los lores podía solamente prestar su aceptación ó denegar su voto á una contribución sancionada; pero no podía introducir enmiendas ni modificaciones. Esta resolución fué dictada en 1671, con motivo de que la alta cámara rebajó la tasa señalada á un impuesto sobre el azúcar, declarándose « que en todas las contribuciones acordadas al rey, ni la clase, ni el monto del impuesto puede ser modificado por los lores ». Con posterioridad, á moción de Lord Palmerston, se adoptaron casi por unanimidad tres resoluciones, según las que:

1º. El derecho de conceder fondos á la corona pertenece exclusivamente á los comunes.

2º. Aunque los lores algunas veces hayan ejercido el derecho de rechazar *bills* de diverso género, su práctica ha sido siempre vigilada con celo particular por la cámara de los comunes, como que ataca las prerogativas de esta, de acordar fondos y estatuir sobre las vías y medios de proveer á las necesidades anuales del Estado.

3º. Esta cámara tiene en su mano el poder de establecer y abolir los impuestos, como de tener su forma legal, y busca mantener intacto el derecho de los comunes de fijar, por su propia y exclusiva voluntad, todo lo que concierne á la naturaleza, al modo de imposición, la medida y duración de una contribución. <sup>(1)</sup>

(1) Véase FRANQUEVILLE. Le gouvernement et le parlement britannique, tomo 3, págs. 447 y sigtes; FISCHER. La constitution d'Angleterre, tomo 2, págs. 339 y sigtes.

Después de esta sanción, la cámara alta no tiene más atribución que la del rechazo de los proyectos; no puede alterar ni modificar los *money bills*, denominación genérica que comprende todas las leyes que conciernen á cargas pecuniarias sobre los súbditos, para cualquier objeto y en cualquier forma que sea.

¿Cuál es la razón de este privilegio? Se ha dicho muy generalmente que es una simple aplicación del principio de que donde no hay representación, no hay impuesto; que la cámara de los comunes representa al contribuyente británico, y que ella, y sólo ella, puede intervenir en la legislación del monto de las contribuciones.

El argumento sería de una lógica irrefutable, si los lores no pagaran subsidios. Blackstone piensa que la razón determinante del privilegio es que los lores obtienen su nombramiento directo del monarca; que la cámara alta puede seguir más fácilmente las inspiraciones de la corona; que la cámara de los comunes representa, más que la otra, las necesidades y anhelos del pueblo, y que, por consiguiente, es la que mejor los conoce y la que, en una palabra, puede votar con mayor acierto los presupuestos, impuestos y contribuciones. <sup>(1)</sup>

Los Estados Unidos, siguiendo la tradición del derecho inglés, aceptaron el principio según el cual « todo *bill* para imponer tributos se presentará á la « cámara de representantes. El senado tendrá, sin embargo, derecho á proponer y votar enmiendas « como en los demás *bills* ». <sup>(2)</sup>

No consideraron los contribuyentes americanos que debía ser una facultad propia de la cámara baja, como era en Inglaterra, sino que el senado debía tener

(1) BLACKSTONE—Commentaires—T. I., pág. 297.

(2) Art. I, Secc. VII, párrf. 1.

también alguna intervención, y por eso agregaron la última parte de la disposición trascribida: «El senado « tendrá, sin embargo, derecho á proponer y votar « enmiendas como en los demás *bills*». En los Estados Unidos ya no se aplicaba la razón que dió Blackstone para sostener el privilegio acordado en Inglaterra á la cámara de los comunes. El senado de la Unión Americana no es un cuerpo permanente que represente los intereses del jefe del Estado; es de manifestación popular, indirecta si se quiere, pero de manifestación popular al fin.

Story, buscando conciliar la disposición constitucional con los antecedentes legislativos, encuentra la conveniencia de mantenerla en la cámara de diputados, representación directa del pueblo de la Unión, en razón de que ellos están en comunicación con sus electores, mientras que los senadores, cuyo mandato dura mayor tiempo, mantienen una comunicación menos estrecha, además de ser indirecta su elección.

Entre nosotros, el principio de que la cámara baja ha de iniciar las leyes de impuestos y contribuciones data de la constitución de 1819, inspirada, como sabemos, en las doctrinas prevalentes en Inglaterra y Estados Unidos, y cuyo artículo VII disponía: «La « cámara de representantes tiene exclusivamente la « iniciativa en materia de contribuciones, tasas é impuestos, quedando al senado la facultad de admitirlas, rehusarlas ú objetarlas». Idéntico precepto, y casi en los mismos términos, se encuentra en la constitución de 1826, art. 18.

Estos antecedentes se refieren sólo á los impuestos y contribuciones; pero el art. 44 de nuestra constitución habla, no sólo de las *money bills*, sino también de las leyes que tienen por objeto el reclutamiento de las tropas. El origen de esta adición está en el art. 65 del proyecto de Alberdi, que es, á la letra el que estudiamos de la constitución que nos rige.

Los precedentes ingleses no dan razón de ser de nuestro precepto; ella se encuentra más bien en las argumentaciones indicadas por Story: la cámara de diputados de la República está, como en los Estados Unidos la de allí, en comunicación directa con el pueblo; el senado sólo está con él, en comunicación mediata, y tratándose de leyes de impuestos, contribuciones y reclutamiento de tropas, que afectan al pueblo de la nación y que interesan sólo de una manera secundaria á la entidad política de las provincias, conviene conferir á las cámaras bajas el privilegio de poderlas iniciar.

¿Acuerda alguna ventaja el derecho de ser cámara iniciadora? Indudablemente sí. Cuando las opiniones de las dos ramas del parlamento son disconformes, la una debe primar necesariamente sobre la otra, para impedir que su choque imposibilite la acción legislativa. Y bien; en igualdad de circunstancias, es regla de derecho universal que la opinión manifestada por la cámara iniciadora prime sobre la manifestada por la cámara revisora; sólo en igualdad de circunstancias, es cierto, pero de todos modos se concibe ya la ventaja del privilegio de la iniciación; y si ella es nimia, también debe tenerse presente que entre nosotros no son tan fundamentales las razones que obligan á determinar que á la cámara de diputados corresponde la iniciativa de las leyes de impuestos, contribuciones y reclutamiento de tropas, como lo son en Inglaterra.