

Los artículos

CAPÍTULO IV

SUMARIO—I. Composición del Senado. Elección de sus miembros. Senadores por la Capital.—II. Requisitos para ser Senador. Edad. Renta. Ciudadanía. Residencia.—III. Duración del mandato.—IV. Presidencia del Senado.—V. Elección en caso de vacante de Senadores.

Art. 47. « El Senado se compondrá de
« dos Senadores de cada Provin-
« cia, elegidos por sus Legislatu-
« ras á pluralidad de sufragios, y
« dos de la Capital, elegidos en la
« forma prescrita para la elección
« de Presidente de la Nación. Ca-
« da senador tendrá un voto ».

I. Composición del Senado. Elección de sus miembros. Senadores por la Capital.

La cámara de senadores es la expresión de las autonomías provinciales, á quienes representa considerándolas con idénticos derechos, con prerogativas iguales.

Hemos dado las razones que fundan este principio en los países en que el régimen federativo impera, y no tenemos para qué insistir. Es su corolario, que cada senador tenga un voto.

Pero nuestra constitución, apartándose de su modelo, ha consignado una innovación que ha sido violentamente criticada.

La ley fundamental americana prescribe: « El sena-

do de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado ». (Art. 1, Sección III, § 1). La capital no tiene representación en el alto cuerpo deliberante.

La ley fundamental argentina equipara la capital á las provincias, á los objetos de la organización del senado.

Esta anomalía « no fué, dice Estrada, más que una « concesión á las exigencias localistas del territorio « federalizado de la capital. » (1)

El calor de las discusiones en 1853 explica efectivamente, la cláusula constitucional.

Los constituyentes de San Fe, que herían el sentimiento porteño, cercenando la provincia de Buenos Aires, sin su anuencia ni intervención, que declaraban que la ciudad más importante de ese Estado sería el asiento de las autoridades federales, creyeron compensar el ataque á su soberanía, con la concesión de un privilegio que no deriva del régimen federativo.

Los convencionales de 1860 conservaron este precepto de circunstancias y meramente condicional, aunque dejaron al criterio del congreso la determinación de la capital definitiva de la Nación. Si se hubiera podido romper con las tradiciones y se hubiera adoptado alguno de los proyectos que buscaban hacer de San Fernando, San Nicolás ó Las Piedras la residencia de los poderes nacionales, el absurdo hubiera quedado más palmario, ya que no tendría la disculpa de las exigencias públicas.

Los senadores son elegidos por las legislaturas de provincia ; el congreso es la legislatura de la capital, patrimonio común de todos los argentinos, terreno neutral donde desaparecen los intereses diversos de las provincias. La lógica del sistema conduce á negar

(1) Derecho Constitucional, pág. 446.

Méjor 2 por el estado - 2 por el
Distrib. Fed -

la representación en un cuerpo en que el espíritu de la descentralización prima, aunque se conceda en el otro cuerpo en que prima el espíritu popular. Tan anómala es la representación de Buenos Aires en ambas cámaras, como lo es la falta completa que las leyes americanas prescriben al distrito de Columbia, que ni envía senadores á la cámara alta, ni diputados á la baja.

Si se aplicara el criterio constitucional hasta en sus últimas consecuencias, resultaría que el congreso, legislatura local, según se ha visto, debía designar los senadores por Buenos Aires. Esta conclusión, que deriva inmediatamente de las teorías adoptadas, ha parecido tan rara, que se ha recurrido á un sistema artificial para la elección de la capital, donde rige la forma prescrita para la elección del presidente de la Nación.

La elección de los senadores es indirecta. En la convención de Filadelfia, después de las extraordinarias agitaciones nacidas con motivo de la organización del congreso, se propusieron tres planes distintos en cuanto á la manera de hacerse dicha elección. Según uno, debía verificarse por las legislaturas de los Estados ; según otro, la elección debía corresponder al pueblo de los mismos Estados en sufragio de primer grado ; según el tercero, la otra rama del parlamento debía hacer la designación de los senadores directamente ó dentro de cierto número de candidatos, que se le indicaba. Este último plan, conocido con el nombre de plan de Virginia, fué rechazado *in limine*, quedando en tela de debate solamente los otros dos. Primó la idea de acordar á las legislaturas particulares de los Estados el ejercicio de tan trascendental prerogativa, en contra de las reglas que aconsejan preferencia al sufragio directo sobre el indirecto, cuando razones de forma de gobierno no se oponen.

Si los senadores han de representar á las provincias argentinas, no hay motivo que obligue á hacer su elección indirectamente. Es posible que se considerasen mandararios más perfectos del pueblo de las provincias, si por él se hiciera la designación, sin intermediarios de duración estable, y que tal vez en el momento en que se pronuncian sobre las senadurías, no reflejan la opinión de sus comitentes.

En la capital de la República rige también un sistema de segundo grado, pero él no ofrece ninguna de las ventajas, más ó menos ilusorias, que los comentaristas norte-americanos atribuyen á la participación conferida á las legislaturas. En la capital se aplican las formas de la elección presidencial, es decir, los sufragantes votan por electores, en número igual al duplo de senadores y diputados que envían al congreso.

Tratándose de la elección presidencial, ese número no es antojadizo. Responde á la necesidad de combinar la importancia de cada provincia, revelada por su población, con las exigencias del régimen federativo, que supone en los Estados idénticos derechos é igual capacidad.

La provincia que elige dos diputados designa ocho electores de presidente; la que elige cuatro, aunque la masa de sus habitantes es dos veces mayor que la de la otra, no designa diez y seis electores, sino doce.

Así se obtiene un equilibrio entre las modalidades que caracterizan la forma de nuestro gobierno: la representación y la federación. Si para el cómputo de electores se tomara como base únicamente el número de diputados, se prescindiría de la entidad autonómica de los centros seccionales de poder; si se tomara únicamente el número de los senadores, se prescindiría de la población y de la proporcionalidad que en ella se apoya.

Para la elección de senador por la capital ¿qué razón hay para determinar la aplicación de iguales principios? ¿Qué exigencias se quiere combinar? ¿Qué regímenes se busca equilibrar? El número fijado es arbitrario, porque forman un colegio único, sin conexiones con otros. Con igual criterio hubiera podido señalarse una cifra cualquiera, como se señala casi siempre en las representaciones indirectas, hijas del capricho legislativo.

¿Por qué no hacer en la capital la elección directamente? Los colegios electorales, cuerpos intermedios, ú obedecen ciegamente la voluntad de sus comitentes, y son, como hemos dicho, un engranaje inútil en la máquina política, ó no responden á la voluntad de sus electores, y violan abiertamente el mandato que han recibido, defraudando la opinión expresada en los comicios.

La práctica constante ha demostrado que los colegios han sido siempre innecesarios; es el elegido del pueblo el que, con posterioridad, designa el colegio, y no puede llegarse á otro resultado. Tienen alguna utilidad las elecciones indirectas, cuando se pretende conciliar partidos opuestos; cuando en el colegio pueden estar representadas diversas opiniones; pero en un país en que prima la voluntad de la mayoría sobre la de la minoría, hasta el punto de que ésta carece de representación, no se concibe qué armonía de pareceres pueda encontrarse, ni cual sea la resultante política. Ha sido, es y será siempre la designación del colegio electoral, la misma que se haya hecho previamente en los comités de los partidos, y levantada como bandera para llamar al pueblo á las urnas.

Art. 47. « Son requisitos para ser
« elegido senador, tener la edad
« de treinta años, haber sido seis
« años ciudadano de la Nación,
« disfrutar de una renta anual de
« dos mil pesos fuertes, ó de una
« entrada equivalente, y ser na-
« tural de la provincia que lo eli-
« ja, ó con dos años de residen-
« cia inmediata en ella».

II. Requisitos para ser senador. Edad. Renta. Ciudadanía. Residencia.

Las grandes ventajas que ofrece el sistema bicameral desaparecerían en parte, si ambas ramas del parlamento se diesen igual organización.

El sistema federal elude el problema de la composición del senado, dado que con él se logra una representación diferente en las dos salas; elude también la dificultad de fijar el número de miembros de la cámara alta, que aún cuando siempre es menor que el de los de la cámara baja, para alejar la posibilidad de las resoluciones apasionadas, de los arrebatos de la elocuencia, de los tumultos, de los disturbios, y lograr la mayor moderación y calma en el estudio de los asuntos, no puede señalarse en todos los casos, siguiendo normas inconcusas.

En los países unitarios se discutirá la conveniencia de revestir el senado de cierto prestigio aristocrático, de determinar que refleje las tendencias de cierto género de intereses, etc.; en los países federales, con el consenso general, se admite la representación de las soberanías locales.

En los países unitarios se discutirá la conveniencia de señalar un número fijo de miembros del senado (en Francia, es de 300), ó la de proporcionarlo á la cámara de diputados (Bélgica, Chile, etc.); en los países federales, salvo Alemania, es de regla que sean dos senadores por cada Estado.

Hay una serie de cuestiones, sin embargo, que se

*Colombia, donde para ser diputado basta ser ciudadano en ejercicio, elige al con-
combrar de mas para ocuparse*

estudian bajo el mismo prisma en las naciones de gobierno consolidado en unidad de régimen y en las que adoptan la descentralización política, y entre ellas se encuentran las que resuelve el art. 41.

Los requisitos de elegibilidad no deben ser idénticos para los diputados y senadores, ya que no es idéntica su representación.

La cámara de diputados, imagen reducida del pueblo, traduce su espíritu, sus virtudes, sus defectos. El impresionismo, que caracteriza á las multitudes, su amor á las innovaciones, á las reformas precipitadas y muchas veces irreflexivas, trasciende á la rama más numerosa del poder legislativo, que se inspira en esa tendencia marcada á las novedades, condición ineludible del progreso humano.

La ciencia constitucional reclama del senado mayor madurez de criterio, mayor tranquilidad en las deliberaciones « la más alta sabiduría, la más prudente « discreción, el conocimiento más profundo y el juicio más comprensivo del Estado y de la sociedad ». (1) Reclama, en una palabra, que se inspire en la tendencia moderadora, que reprima las exageraciones del entusiasmo y evite las consecuencias de los movimientos pasionales.

« Los defectos de una asamblea democrática que « representa al pueblo en general, son los defectos « del pueblo mismo, escribe Stuart Mill: la carencia « de ilustración especial y de saber. Para ponerles « remedio, se requiere asociarle un cuerpo cuyos « rasgos prominentes sean la ilustración especial y « el saber. Si una cámara refleja el sentimiento po- « pular, la otra deberá representar el mérito perso- « nal probado, garantido por servicios positivos y

(1) TIFFANY.— « Gobierno y derecho constitucional ». (Trad. de Clodomiro Quiroga) pág. 158.

« fortificado por la experiencia. Si una es la cámara
« del pueblo, la otra deberá ser la cámara de los
« hombres de Estado». ⁽¹⁾

De acuerdo con estas doctrinas, Thiers ideó la composición del senado francés sobre bases simples y netas, en su proyecto de constitución de 1873, que motivó su caída de la presidencia de la república, y su reemplazo por el mariscal Mac-Mahon. Era un senado totalmente electivo por sufragio universal directo; pero la elegibilidad se restringía. No se podía designar los senadores sino de entre quince categorías de personas, que comprendían los actuales y antiguos miembros de la cámara de representantes, los actuales y antiguos ministros y miembros de los demás grandes cuerpos políticos del Estado, los actuales y antiguos altos funcionarios del orden administrativo, religioso y judicial, así como los *maires* de las ciudades, cuya población excediera de cien mil almas, etc.

Las condiciones de elegibilidad no constituían una novedad en el proyecto de Thiers. Según la carta de 1830, el rey, que designaba los pares, podía sólo elegirlos dentro de una lista de votabilidad. ⁽²⁾

Entre nosotros, la constitución de 1819, si bien dejaba mayor libertad para el nombramiento de los senadores, buscó formar un cuerpo de personajes distinguidos, y prescribió: « Art. 10. Formarán el senado los senadores de las provincias, cuyo número será igual al de provincias; tres senadores militares, cuya graduación no baje de coronel mayor; un obispo y tres eclesiásticos; un senador por cada universidad, y el director del Estado, concluido el tiempo de su gobierno ». « Art. 11. Ninguno será

(1) STUART MILL.—«Le gouvernement représentatif. Trad. Dupont White, pág. 280. Véase ARÉCHAGA.—«El poder legislativo». T. I, págs. 121 y siguientes.

(2) Véase ESMEIN.—«Droit Constitutionnel», pág. 681.

« nombrado senador, que no tenga la edad de treinta
« años cumplidos, nueve de ciudadano antes de su
« elección, un fondo de ocho mil pesos, una renta
« equivalente ó una profesión que lo ponga en esta-
« do de ser ventajoso á la sociedad».

El propósito de obtener en el senado un gran caudal de conocimientos y experiencia de la cosa pública no puede ser combatido con razonamientos eficaces; pero el medio á que se recurre es injusto y está en abierta pugna con los principios democráticos.

Los empleados administrativos, los funcionarios judiciales, los antiguos representantes ó ministros, los oficiales que ocupan una alta gerarquía en el escalafón militar tienen á su favor una presunción de competencia. Esto no obstante, las modalidades especiales de los caracteres revelan con harta frecuencia que un excelente juez puede ser un mal político, que un gran táctico puede ser un pésimo legislador.

Además, separados de la burocracia, alejados de los empleos, hay siempre en todos los países hombres de experiencia y de consejo á quienes debe abrirse las puertas de la alta cámara.

La competencia, la madurez de juicio no pueden someterse á reglas. Es en vista de tal consideración que las constituciones se limitan, en general, á determinar condiciones de elegibilidad, más acentuadas que las que se exigen á los diputados, es cierto, pero exentas de caracteres aristócratas.

La constitución de la República refiere esas condiciones á la edad, á la renta, á la ciudadanía, á la residencia.

La edad es la de 30 años. Si se ha buscado al señalarla obtener que el tiempo haya mortiguado los impulsos de la pasión, quizás hubiera sido preferible dejar de lado el ejemplo de los Estados Unidos, donde se fija la misma edad, y adoptar la de 35 que se

35. Brasil

exige en el Perú, la de 36 que se exige en Chile ó la de 40 que se exige en Francia y en Bélgica. Es de notar, sin embargo, que la regla tiene que ser arbitraria, y que, ni en Estados Unidos, ni en la Argentina se ha hecho sentir la necesidad de una reforma á este respecto.

La renta no puede justificarse en ningún caso, según lo hicimos notar al ocuparnos de las condiciones de elegibilidad de los diputados. La constitución habla de una renta anual de dos mil pesos fuertes ó de una entrada equivalente, que á nada conducen, desde que ni garanten independencia, ni constatan posición pecunaria. Es tal su exigüidad.

La ciudadanía se explica por los motivos que hemos dado, tratando de la cámara baja; pero la constitución hace una diferencia en cuanto á los argentinos por naturalización, que conviene hacer palpable. Para ser diputado se requieren cuatro años de ciudadanía en ejercicio, para ser senador se requieren seis.

El fundamento de la diferencia lo indica Story. «El «senado, dice, toma parte en todas las transacciones «internacionales; había, pues, necesidad de determinar un tiempo bastante para que los senadores pudieran despojarse de todas las preocupaciones y «sentimientos concernientes al lugar de su nacimiento, antes de estar revestidos de funciones tan elevadas y tan delicadas». (1)

Si es ese el objeto de la Constitución, no se logra en manera alguna. No es posible que en seis años se hayan borrado todas las preocupaciones y todos los sentimientos concernientes al lugar del nacimiento de una persona. Además, supuesto que en los Estados Unidos fuera atendible la razón dada por Story, no

(1) STORY.—Trad. de Calvo.—T. I, pág. 287.

tendría aplicación entre nosotros. Es cierto que el senado nacional interviene, en caso de ataque exterior, para autorizar al poder ejecutivo á declarar el estado de sitio; pero no rigen las reglas americanas, según las cuales el senado ejerce vastas funciones de carácter internacional. Para hacer la paz, declarar la guerra, aprobar tratados con las potencias extranjeras, no basta al poder ejecutivo de la República el acuerdo del senado como ocurre en los Estados Unidos: es materia de ley; las dos cámaras separadamente, dentro de sus facultades propias, estudian las cuestiones á resolver, en igual forma que estudian todas las que se refieren al régimen interior del país.

Si los constituyentes de 1853 creyeron, en consecuencia, que se aseguraba el sentimiento patriótico de un nacionalizado, al punto de colocarlo en situación de aspirar á una banca en la cámara baja, con cuatro años de ciudadanía en ejercicio, no debieron señalar una diferencia para darle entrada en la cámara alta, porque el mismo acendrado patriotismo es necesario para formar parte de la cámara de diputados que para formar parte de la cámara de senadores.

El mayor caudal de experiencia, la mayor suma de conocimientos, no se logra tampoco con dos años más de ejercicio de la ciudadanía.

La condición de residencia que se impone á los senadores ó la de ser hijos de las provincias que los elijan no existía en la constitución de 1853, como no existía tampoco la misma condición en cuanto á los diputados. Si hemos encontrado razón á los reformadores de 1860 para incluir ese recaudo, tratándose de la cámara baja, cuyos miembros representan al pueblo entero de la Nación, no hay necesidad de abundar en mayores consideraciones para demostrar su eficacia, cuando se trata de la elección de senadores que representan á la entidad política de las provincias. No

se concibe que sin ser hijo de las provincias que los elijan, sin tener residencia inmediata en ellas, los sentimientos de los senadores se solidaricen con el distrito ó autonomía política de cuyos anhelos y necesidades serán el eco en el parlamento.

Art. 48. « Los senadores duran nueve años en el desempeño de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará por terceras partes cada tres años, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, quienes deben salir en el 1º y 2º trienio ».

III. Composición del Senado. Elección de sus miembros. Senadores por la Capital.

Este artículo no reclama largas explicaciones. Las razones que se hacen valer para sostener los cortos períodos de duración de los diputados no pueden aplicarse á los senadores. La cámara de diputados, reflejo del sentimiento nacional, debe modelarse en las inspiraciones del pueblo, que varían de momento á momento; la cámara de senadores, en la cual se busca conseguir una tendencia moderadora y conservadora, no requiere renovarse con tan cortos intervalos.

Todos los países del mundo, salvo Venezuela, acuerdan con estas ideas, fijan á los senadores un período de duración más largo que el establecido para los diputados.

Estados Unidos sólo fija seis años; nuestra constitución, como hemos visto, indica nueve; las mismas razones fundamentales había para sostener la conveniencia de uno y otro plazo.

La renovación se hace por trienio y es parcial,

siempre con el fin de obtener esa tendencia conservadora en el alto cuerpo del parlamento. La amovilidad frecuente de las personas que componen un poder público trae aparejado el cambio de las impresiones y de las ideas dominantes; la mantención de los mismos elementos durante el mayor tiempo posible, trae apareja la estabilidad de las existentes.

Esta estabilidad no se opone al progreso, porque si fuera perjudicial, para evitar los males se encuentra la tendencia innovadora, constante de la cámara baja. Del choque de ambas tendencias nace el equilibrio conveniente en una Nación.

Los senadores son reelegibles á perpetuidad. En esta parte la constitución ha seguido las normas generales sentadas en casi todas las constituciones hoy vigentes. Una de las pocas excepciones está consagrada en la ley fundamental de la República Oriental del Uruguay, cuyo art. 56 dispone que « los senadores no podrán ser reelegidos, sino después que haya pasado un bienio, al menos, desde su cese ». Los comentaristas de la constitución uruguaya están contestes en que tal precepto es un defecto institucional, porque si un representante del pueblo ha dado prueba de experiencia, de maduro juicio y reposado criterio, y ha sido fiel al mandato de sus electores, no se le debe privar de ser reelegido, ya que su reelección funde en un mismo molde su conveniencia personal y el bien público del Estado.

Se comprende que se declare que no son reelegibles en sus empleos los funcionarios que desde el puesto que ocupan pueden hacer presión para torcer la manifestación de la opinión nacional, se comprende que se declare en la República Argentina que el presidente de la Nación no puede ser reelecto inmediatamente después que abandone su puesto, porque fácil es que haga sentir su influencia para obtener un favor

que libremente no se dispensaría; pero no se comprende que respecto á los senadores, que no tienen facultades ejecutivas, que no hacen sentir su voluntad de una manera desleal para torcer la opinión que el pueblo emite en los comicios, se declare que no son reelegibles. En este punto, es incuestionable que la constitución argentina ha estado en lo cierto.

El sorteo que marca la ley fundamental debe hacerse determinándose qué senadores deberán salir, concluido el primer trienio, y los que deben terminar su mandato en el segundo. Cuando tratamos de la cámara de diputados, vimos que, considerando á la República dividida en diversos distritos, se adoptó el sistema de sortear los representantes de cada uno de esos distritos, para que en la renovación bienal fuera convocado á los comicios todo el pueblo de la Nación. Tratándose del sorteo de senadores no podía seguirse la misma regla, porque siendo dos los que envía cada provincia, el sorteo debe verificarse por razón material, sin tener en consideración los distritos electorales. Además, respecto de los senadores no se hacen sentir las conveniencias ó inconvenientes de convocar á elecciones al pueblo de la República, dado que la designación de los miembros de la alta cámara se hace por sufragio indirecto, por votación de las legislaturas provinciales.

Art. 49. «El Vice Presidente de la Nación será Presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación».

Art. 50. «El Senado nombrará un Presidente provisorio que lo presida en caso de ausencia del Vice Presidente, ó cuando éste ejerce las funciones de Presidente de la Nación».

IV. Presidencia del Senado.

La constitución de Estados Unidos dispone sobre este punto lo siguiente: «El vice presidente de los

«Estados Unidos será presidente del senado, pero no tendrá voto sino en los casos de empate». (1) «El senado elegirá los demás funcionarios y además un presidente *pro tempore*, el cual presidirá en ausencia del vice presidente, y cuando éste desempeñe el cargo de presidente de los Estados Unidos». (2)

Comentando esta disposición, escribía el doctor López: «A pocos se les ha ocurrido inquirir cual es la razón que funda este destino que se dá al vice presidente de la República. Un diputado norteamericano decía que, careciendo de funciones reales el vice-presidente de la República, se le había designado, á falta de otras, la presidencia del senado. La observación era espiritual, pero infundada». (3)

La convención de Filadelfia en las primeras sesiones, sentó como regla que el senado, como todo cuerpo deliberante, tenía facultad para designar su presidente, y declaró, además, que el presidente del senado, por razón de sus funciones, sería vice-presidente de la Nación para los casos de ausencia, renuncia ó muerte del titular. Más tarde, en la misma convención se sostuvo la conveniencia de crear el cargo de vice-presidente, y aceptada por la generalidad de los mandatarios de los Estados, quedó sin efecto la primera disposición y, como consecuencia natural, pareció que el vice-presidente de la Nación debía ser presidente del senado, sin hacerse, al rededor de este tópico, discusión alguna.

Observa Story, y con razón, que no es una novedad en los Estados Unidos el hecho de que un miembro extraño presida las deliberaciones de una asamblea política. En Inglaterra, cuyas tradiciones se encarnaron en el espíritu del pueblo de sus antiguas

(1) Art. I, Secc. 3 párr. 4.

(2) Art. I, Secc. 3 párr. 5.

(3) LÓPEZ—«Curso de derecho constitucional», pág. 169.