

cuya eventualidad prescribieron que «si por renuncia « ó por cualquier otra causa ocurriesen vacantes, « cuando no estuviese reunido el poder legislativo de « un Estado, las llenará provisionalmente el ejecuti- « vo del mismo, por el tiempo que tarde en reunirse « el legislativo, que entonces las cubrirá definitiva- « mente».

En la República Argentina se creyó que era conferir demasiadas facultades á un gobernador de provincia, acordarle la de designar un mandatario al senado nacional, que podía estar en funciones durante largo tiempo. Desde que las costumbres nacionales demuestran que no hay dificultad para reunir las legislaturas locales, se deja al criterio de los gobiernos de provincia la posibilidad de llenar las vacantes inmediatamente, convocando á las asambleas á sesiones extraordinarias para cumplir el precepto constitucional.

CAPÍTULO V

Sumario: — I. Ley parlamentaria. — II. Sesiones ordinarias, de próroga y extraordinarias. Período parlamentario. Convocatoria. — III. Juicio de las elecciones, derecho y títulos de los miembros del Congreso. — IV. *Quorum*. — V. Suspensión y simultaneidad de las sesiones. — VI. Juramento. — VII. Incompatibilidades parlamentarias. — VIII. Remuneración de los Diputados y Senadores.

Art. 55. « Ambas cámaras se reunirán « en sesiones ordinarias todos los « años, desde el 1º de Mayo hasta « el 30 de Septiembre. Pueden « también ser convocadas extra- « ordinariamente por el Presiden- « te de la Nación ó prorogadas « sus sesiones».

I. Ley parlamentaria.

Hemos estudiado la organización de las dos asambleas que están investidas del poder legislativo en la República; pero las reglas sentadas no bastan para dar una idea de sus procedimientos y de su acción.

Después del acto del comicio, después de designados los miembros que han de formar las dos salas del parlamento, cada cámara requiere *constituirse*, elegir su *mesa*, su presidente y demás funcionarios que dirigen las deliberaciones; requiere reunirse con regularidad y adoptar las normas á que debe sujetar sus actos, para garantir la libertad de los debates y la integridad del cuerpo, para impedir que las mayorías

ahoguen la voz de las minorías, para evitar que el obstruccionismo de éstas sofoque toda iniciativa.

El conjunto de las disposiciones relativas á estos puntos es lo que se denomina *Derecho parlamentario*, definido por Jiménez de Aréchaga diciendo que «es « la rama de la ciencia jurídica que investiga los « principios á que deben ajustarse la constitución y « el procedimiento de las asambleas legislativas ». (1)

La existencia de un parlamento supone necesariamente la existencia de reglas de procedimiento.

Cushuing escribe: « Sir Edward Coke, que había « sido presidente de la cámara de los comunes, en uno « de los parlamentos de la Reina Isabel, dice en su « instituto IV, discurrendo sobre el alto tribunal del « parlamento, que, así como todo tribunal de justicia « tiene leyes y costumbres para su dirección, algu- « nas de derecho común, otras de derecho civil y « canónico, algunas por leyes y costumbres que le « son peculiares, de la misma manera, el alto tribu- « nal del parlamento subsiste por sus propias leyes y « costumbres; que es por leyes y costumbres del par- « lamento que deben ser determinadas, discutidas y « resueltas todas las graves materias que allí se de- « cidan y concernientes á los pares del reino ó á los « comunes, y no por la ley civil, ni aun por la ley « común usada en los tribunales inferiores; » y co- « mentando á Fleta, un autor mucho más antiguo, « agrega al margen: *Ista lex ab omnibus est querenda « a multis ignorata a paucis cognita*. » (2)

Inglaterra, con el transcurso de los años y siguiendo el método adoptado para la formación de los principios políticos que la gobiernan, ha llegado á reunir

(1) JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA.—«El Poder Legislativo».—T. II. Pág. 9.

(2) CUSHUING.—«Ley Parlamentaria Americana».—(Traducción de N. A. Calvo)—T. I—pág. 7.

un cuerpo de doctrinas que se conoce con el nombre de *lex et consuetudo Parlamenti*, que se cita y se discute en todos los países de régimen representativo.

Entre nosotros, hay también una ley parlamentaria, un conjunto de reglas fijas y precisas, á las cuales las cámaras subordinan sus resoluciones en su carácter de cuerpos legisladores, ya sea dentro de sí mismas, por lo que afecta á su organización interna, ya sea en sus relaciones recíprocas y con los otros poderes. Esta ley parlamentaria no resulta de un cuerpo único y exclusivo de principios; sus disposiciones se encuentran:

- 1° En los preceptos pertinentes de la constitución;
- 2° En las leyes concernientes á estos objetivos;
- 3° En los reglamentos de las cámaras;
- 4° En la práctica del congreso argentino;
- 5° En la práctica y experiencia de otros congresos, en cuanto no se oponga á las leyes y costumbres nacionales.

II. Sesiones ordinarias, de próroga y extraordinarias. Período parlamentario. Convocatoria.

El capítulo que nuestra constitución dedica á las *disposiciones comunes á ambas cámaras* contiene reglas diversas de derecho parlamentario, y comienza fijando la época en que tienen lugar las sesiones.

Las sesiones del congreso son *ordinarias, de próroga y extraordinarias*. Son ordinarias las que se celebran dentro del plazo constitucional, desde el 1° de mayo hasta el 30 de septiembre de cada año: son de próroga las que se celebran después de terminadas las ordinarias y á continuación de las mismas;

son extraordinarias las que se celebran durante el receso, en virtud de una convocatoria especial.

Aunque está generalmente admitido que los congresos no deben funcionar de una manera permanente, no todas las constituciones se ciñen á idénticas doctrinas para señalar el período de labor. Mientras la Argentina fija, en el art. 55, el día en que comienza y el día en que termina, la constitución de Estados Unidos se limita á prescribir: « El congreso « se reunirá á lo menos una vez por año. Esta reunión se verificará el primer lunes del mes de diciembre, á no ser que por una ley se fije otro día ». ⁽¹⁾

Observa Aréchaga, y con razón, que si es útil que las asambleas tengan vacaciones, el precepto de la constitución americana es censurable, porque equivale á suprimirlas, pues el interés y las ventajas que ofrece el desempeño de un cargo público de importancia, demorarán indefinidamente la clausura de las sesiones.

Y la práctica del receso es de una utilidad incontestable.

En primer lugar, se consigue con ella dar tiempo á los legisladores para que puedan dedicarse con calma al examen de las grandes cuestiones sociales que puedan agitar la Nación que representan. En las épocas ordinarias de sesiones, la vida del parlamento, la obligación de concurrir á las sesiones, el trámite de las comisiones, absorben á los miembros de las cámaras y les impide dedicarse al estudio de las cuestiones á que hemos hecho referencia. Durante una época de receso, que puede ser más ó menos larga, según las necesidades del país, la tranquilidad vuelve á los espíritus, se suprime la labor excesiva

(1) Art. I—Secc. IV—párrafo 2.

y se consigue que el legislador pueda hacerse cargo de las exigencias públicas en momentos determinados.

En segundo lugar, se logra morigerar el encono de los partidos. El parlamento moderno, que debe ser siempre espejo fiel de la Nación, refleja la diversidad de intereses que se hacen sentir en las sociedades; los partidos políticos están en él representados. La lucha ardiente de todos los días agita á los representantes del pueblo, y llega á resultados deplorables, en el sentido de que una medida propuesta por uno de los bandos es, por esa sola razón, rechazada *in limine* por el otro. En los parlamentos de duración permanente se observa que la repetición incessante de discusiones apasionadas deja en la penumbra la acción parlamentaria. Las fracciones estrechan sus filas y ahondan las distancias que las separa, y las asambleas desgastan su actividad en rencillas, que son valladares insalvables para la adopción de medidas inspiradas en el interés general. Con el receso se rompe, en cierto modo, la cohesión de los miembros de un partido; se evita que las pasiones se agrien, se da ocasión á que cada uno de los representantes vuelva al seno de las sociedades que le eligieron, para que al reunirse de nuevo, habiéndose amortiguado los motivos de enemistad y desavenencia, las deliberaciones sean más tranquilas y reposadas en el recinto de las cámaras.

Pero se dice, y es verdad, que las épocas de recesos, si no son, en general, inconvenientes, pueden dar malos resultados, en razón de tenerse que discutir, durante la vacación, algunos asuntos de grave trascendencia para el país; que la fijación de períodos parlamentarios tiene que ser arbitraria: exageradamente cortos, algunas veces, inutilmente largos, algunas otras. Sin embargo, todas estas dificultades se salvan con

las sesiones de próroga y las sesiones extraordinarias. Si fenecido el período parlamentario, se encuentra que el congreso no ha tenido tiempo material de despachar todos los asuntos en cartera, se prorogan sus sesiones por el término necesario, por acción propia, como pueden hacerlo algunos parlamentos, por decreto del poder ejecutivo, como lo resuelven algunas constituciones. Si los asuntos de palpitante urgencia ocurren después de la disolución parlamentaria, se acude á las sesiones extraordinarias, que tienen lugar por convocatoria especial del poder ejecutivo.

Para las sesiones ordinarias, las cámaras se reúnen de pleno derecho, sin necesidad de convocatoria del poder ejecutivo: así sucede también en Estados Unidos, en Chile, en Méjico. Pero, casi todos los países monárquicos y algunos republicanos, como Venezuela, Ecuador, y República Oriental, confieren al rey ó presidente la facultad de convocar, siguiendo la idea errada de que una corporación no puede convocarse á sí misma, por carecer de voluntad. Y decimos que la idea es errada, no porque lo sea en sí misma, sino por que nada impide que la Nación disponga la reunión espontánea, con la simple citación del presidente de la cámara ó de su secretario. La experiencia ha demostrado que es factible, sin que se originen dificultades de ningún género.

Si no hay razón que justifique el precepto contenido en la constitución uruguaya, hay razones de orden secundario, si se quiere, pero razones al fin, que aconsejan dejar á las cámaras que se congreguen por sí solas con la mayor espontaneidad, siguiendo las reglas que las leyes fundamentales indican.

En las monarquías, el respeto debido á la corona, que es el sustentáculo político de mayor entidad, explica se le revista con la prerogativa de citar al parlamento; pero en las Repúblicas, donde la persona

encargada del poder ejecutivo no tiene mayores privilegios que los cuerpos deliberantes; donde se requiere establecer cierta armonía entre los poderes públicos del Estado, no hay necesidad alguna de hacer depender las deliberaciones del congreso de la voluntad del presidente.

Nuestra constitución dispone, en el inciso 11 del art. 86, que es atribución del presidente la de hacer anualmente la apertura de las sesiones del congreso; no convoca á las cámaras; se limita simplemente á verificar la apertura de las sesiones, formalidad inútil que no tiene justificativos en los principios. Es una copia de las tradiciones del parlamento británico, y á la cual se puede hacer la misma crítica que se esgrime contra la teoría de que es el poder ejecutivo el que convoca á sesiones, porque si es el presidente de la República el que verifica la apertura de las sesiones, podría pensarse que tiene él cierta primacía sobre el congreso, lo cual es inexacto.

Pero, si la convocatoria á sesiones ordinarias no debe hacerse por el poder ejecutivo, á otra conclusión se arriba cuando se trata de sesiones de próroga y extraordinarias. En 1895, algunas veces se levantaron en la cámara de diputados de la Nación para sostener que el congreso podía, por sí mismo, prorogar sus sesiones. Hoy, en vísperas de fenecer el período parlamentario, algunos diarios de la prensa bonaerense se han hecho eco de las mismas ideas; sin embargo, por más que se fueren los artículos de la constitución, la solución que surge de su interpretación literal es muy distinta. Podría, acaso, dar lugar á dudas el art. 55, que prescribe en su última parte: « Pueden también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación ó prorogadas sus sesiones »: no dice por quién. Pero la duda desaparece si se tiene en cuenta que el inciso 12 del

art. 86 incluye entre las atribuciones del presidente la de *prorogar las sesiones ordinarias del congreso* ó convocarlo á sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden ó de progreso lo requieran.

Por lo demás, las causas que todos los estadistas indican para sostener la conveniencia de que las constituciones ó leyes parlamentarias determinen un período fijo para las sesiones de las asambleas, quedarían de lado, si se les confiriera, como ocurre en la provincia de Buenos Aires, la facultad de prorogar por sí mismas las sesiones. Con esta práctica, fácil es llegar á la conclusión á que han arribado esas mismas legislaturas, de suprimir totalmente la época de receso, con todos sus inconvenientes y peligros.

Se confiere la atribución de prorogar las sesiones de las cámaras y de convocarlas á sesiones extraordinarias al poder ejecutivo, porque por la naturaleza de sus funciones, se encuentra en inmediato contacto con las exigencias públicas, y está en mejor situación que los otros, para conocer el verdadero estado de la opinión.

Art. 56. « Cada cámara es juez de las
« elecciones, derechos y títulos
« de sus miembros en cuanto á
« su validez. Ninguna de ellas es-
« tará en sesión sin la mayoría
« absoluta de sus miembros; pero
« un número menor podrá com-
« peler á los miembros ausentes
« á que concurran á las sesiones,
« en los términos y bajo las pe-
« nas que cada cámara estable-
« cerá.»

III. Juicio de las elecciones, derecho y títulos de los miembros del Congreso.

La pureza del sufragio dista mucho de ser siempre una verdad; los partidos, movidos por sus simpatías personales, pueden designar representantes que no llenen

los recaudos exigidos. Si el resultado de las urnas fuese inapelable, se daría pábulo al fraude; si las condiciones de los elegidos pudieran ser desconocidas, se alentaría la violación de la ley fundamental. Para obviar tantos males, los candidatos electos no se incorporan á las cámaras, sino después de haber pasado por el crisol de un examen, respecto de su diploma y de su aptitud personal.

En Inglaterra el examen sólo se hace en casos de dudas ó protestas. Cuando éstas no existen, el candidato electo queda *ipso facto* considerado miembro del parlamento, sin formalidad previa de ningún género.

En los demás países se requiere siempre y en todos los casos que la asamblea se pronuncie sobre la validez ó nulidad de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros presuntivos. Es esta una tarea inútil muchas veces, y que puede transformarse en fuente inagotable de injusticias y sorpresas. Cuando las elecciones no han sido protestadas por una fracción popular, y cuando ni una duda se ha suscitado sobre las condiciones del elegido, hay la presunción de que todas las formalidades se llenan con estricta legalidad. Pero es forzoso conservarlas para evitar que en las épocas de apatía política lleguen al parlamento individuos á quienes la ley les veda el derecho de sentarse en sus bancas.

La cláusula según la cual es cada cámara el juez único de las elecciones de sus miembros, ha sido aceptada sin discrepancia en la doctrina, durante largo tiempo. En estos últimos años, no obstante, se observa un movimiento marcado en el sentido de privarlas de esa atribución, que se reputa en extremo perniciosa.

El prestigio del parlamento de Inglaterra dió por resultado que en todas las constituciones calcadas so-

bre el régimen representativo, se confiera á las dos ramas del congreso una facultad que se suponía ser la esencia misma del sistema, el privilegio más preciado para obtener la independencia legislativa.

En 1868 el parlamento inglés, tan celoso de sus prerogativas, se despojó del derecho de juzgar de las elecciones, y lo confirió á los altos tribunales de justicia. En 1879 se ratificó la doctrina, después de una investigación severa acerca de los resultados obtenidos.

La República de Colombia, en su moderna ley fundamental de 1886, ha prescripto: « Habrá jueces de « escrutinio, encargados de decidir, con el carácter de « jueces de derecho, las cuestiones que se susciten de « validez ó nulidad de las actas de las elecciones « mismas ó de determinados votos. Estos jueces son « responsables por las decisiones que se dicten, y serán nombrados en la forma y por el tiempo que « determine la ley ».

En general, los escritores americanos, penetrados de los inconvenientes que causa la potestad legislativa en punto tan delicado, sustentan la necesidad de una reforma del principio tradicional. Hay quien desea conferir á los tribunales el juicio de las elecciones, como Lastarria y Samper; y hay también quien pretende atribuírselo al senado, como Jiménez de Aréchaga.

Ojea y Somoza, citado por Aréchaga ⁽¹⁾, se expresa en estos términos, que excluyen todo otro razonamiento: « Siempre que las cámaras examinen las actas, sucederá lo mismo que hasta aquí ha sucedido; « la mayoría aprobará incondicionalmente las actas de « todos los suyos, y rechazará las de las minorías « que no le convenga que figuren en el parlamento. « Nunca la mayoría ha de mirar con indiferencia á los

(1) El Poder Legislativo.—T. II—pág. 40.

« suyos, ni ha de verse libre de prevenciones contra « los enemigos..... El único medio de que el examen « y discusión de actas sea una verdad, y de sustraerlas « á la arbitrariedad y al capricho, es entregarlas « á los tribunales para que juzguen con estrecha sujeción al derecho escrito. Las elecciones se hacen « con arreglo á una ley, y por ende, corresponde al « poder judicial examinar las actas y resolver en juicio, con arreglo al derecho constituido, las protestas que se hagan: cuando en las elecciones se perturba el orden jurídico, violando las leyes, claro es « que sólo á los tribunales corresponde el restablecimiento del orden jurídico y la reparación de las « trasgresiones y de las violaciones de los preceptos « legales. El poder legislativo hace la ley y puede « modificarla; pero no le corresponde ejercer las funciones propias del poder judicial; no puede restablecer el imperio de las leyes cuando alguien las « ha hollado, ni perseguir al trasgresor del derecho « positivo. De esta función está encargado el poder « judicial, como de la función gubernativa y ejecutiva lo está el poder ejecutivo. Ahora bien, cuando « de las elecciones que se hacen con arreglo á la « ley electoral surge una cuestión, un litigio entre dos « ó más candidatos, sobre la validez de la elección « ¿á quién corresponde la facultad de resolver este « conflicto? Se trata de juzgar con arreglo á las leyes, « y es indiscutible que pertenece al poder judicial. A « los tribunales corresponde decidir sobre la validez « de la elección, resolver las protestas y proclamar « diputado al que haya sido elegido con arreglo á « la ley, ó declarar la nulidad de la elección, si adolece del vicio de nulidad. Sobre la capacidad de los « diputados, debe haber una ley; pues los tribunales « deben entender en las cuestiones de capacidad, es « decir, los tribunales deben examinar toda contienda

« que surja acerca de si los elegidos reúnen las condiciones de capacidad que la ley exige ».

Se objeta que esta doctrina hiere la independencia del poder legislativo. Es un error. Con su aplicación, los tribunales de justicia no se inmiscuyen en las deliberaciones parlamentarias. Una vez que los miembros de las cámaras hayan sido consagrados como tales, gozan de la mayor y más completa libertad. El poder ejecutivo no está supeditado y trabado en su independencia, porque sea el congreso quien haga el escrutinio de las elecciones, como ocurre entre nosotros, ni aun porque directamente designe la persona que ha de desempeñarlo, como ocurre en la República Oriental.

Se objeta que se desnaturaliza las funciones de los tribunales, si, sacándolos de la órbita de sus acciones propias, se les da participación en la política, sujetándolos á los movimientos democráticos, á las tendencias absorbentes de los partidos. Error también. Los tribunales de justicia, encargados de aplicar la ley, sin distinción de objetos y propósitos, aplican las de carácter civil y las de carácter político. Son ellos quienes juzgan los delitos cometidos en los comicios, que tanto apasionan; son ellos los que resuelven los casos de *habeas corpus*, que tanto conmueven; son ellos los que aprecian la conducta de los mandatarios, por hechos dolosos que constituyen infracciones previstas y penadas.

De todos modos, las cámaras son los peores jueces. Generalmente irresponsables, se convierten en comités ó camarillas, y no hay título ó diploma de diputado ó de senador que no esté sujeto á críticas, si así conviene al partido que prima; que no sea legal, si el elegido es miembro de la comunidad que domina.

Son los diputados electos los que juzgan la validez

de las elecciones de sus colegas. Su decisión será siempre interesada. Responderá á las exigencias del partidismo, y al mismo tiempo, á la utilidad personal, ya que el temor de un rechazo por el voto de quienes se encuentran en su situación, puede inspirarles una conducta acomodaticia y de circunstancias.

El precepto de la constitución argentina es explícito. No admite se le tergiverse, ni se le interprete. La suprema corte de justicia, apoyándose en él, ha declarado:

1° Que corresponde á las cámaras juzgar de las protestas de las elecciones, en cuanto á su validez. ⁽¹⁾

2° Que los tribunales de justicia carecen de jurisdicción para apreciar la legalidad de la composición del congreso. ⁽²⁾

IV. Quorum.

La segunda parte del art. 56 se ocupa del *quorum*, vocablo que no responde precisamente á la idea que con él se ha querido traducir. Tal vez su origen es el que indica Jefferson; tal vez en las antiguas épocas, en Inglaterra, había la costumbre, seguida en derecho canónico, de citar una disposición por la primera palabra que la encabezaba; tal vez algún precepto sobre el número de miembros que debían formar la cámara de los lores ó de los comunes, ó cualquiera otra corporación deliberativa, comenzara con la palabra *quorum*, que en el lenguaje parlamentario significa el número preciso de votos para que la cámara pueda sesionar.

(1) Fallos.—1ª Serie. T. III, pág. 40.

(2) Fallos.—2ª Serie. T. XIV, pág. 257.

El *quorum* varía de nación á nación. En unas se señala una tercera parte de los miembros que componen la asamblea; en otras se determina la mitad más uno; en otras se fija las dos terceras partes. En Inglaterra, las cámaras no están sujetas á reglas proporcionales en cuanto al *quorum*; y mientras la cámara de los comunes se reúne válidamente con 40 miembros, sobre los 670 de que se compone, en la de los lores tres pares hacen capítulo, sobre los quinientos y tantos que existen en la actualidad.

La determinación del número que debe constituir el *quorum* es completamente arbitraria; más al hacerla, es de tener muy presente la siguiente regla: debe evitarse que las minorías impidan la celebración de las sesiones, y que impongan, reuniéndose, su voluntad á las mayorías. Si el *quorum* se fija en las dos terceras partes de los miembros de una cámara, la minoría puede, confabulándose, impedir que las sesiones se celebren; si se acuerda que una tercera parte de los miembros hace *quorum*, se llega á la conclusión deplorada de que una ínfima minoría dicte leyes de eficacia nacional. Parece que la mejor manera de armonizar estos extremos es señalar la mitad más uno de los miembros que componen la cámara, como lo hace la constitución de la República.

Con la renovación bienal sucede que el 1° de mayo de los años que se verifican elecciones generales en la Nación, es posible no exista un número tal como para formar la mitad más uno de los miembros del congreso, por cuya razón éste no puede constituirse. Los electos, aunque sus diplomas no hayan sido aceptados, se computan en las reuniones previas, al simple efecto de la constitución de cada cámara.

Se confiere á las minorías la facultad de traer á los miembros inasistentes por la fuerza pública, para no violar los preceptos de la constitución y á fin de

no hacer frustránea la acción parlamentaria, por la desidia ó la incuria de los representantes. No tiene otro fin la facultad de la minoría, ya que sólo la mayoría puede dictar leyes generales de vigencia nacional.

Art. 37. « Ambas cámaras empiezan
« y concluyen sus sesiones simultáneamente. Ninguna de ellas,
« mientras se hallen reunidas,
« podrá suspender sus sesiones
« más de tres días sin el consentimiento de la otra».

V. Suspensión y simultaneidad de las sesiones.

La constitución de Estados Unidos prescribe: «Ninguna de las dos cámaras podrá, durante la legislatura del congreso, suspender, sin consentimiento de la otra, las sesiones por más de tres días, *ni reunirse en otro lugar que el destinado á las dos cámaras.*» (Art. I, Sección V, párrafo 4).

La frase final ha sido suprimida por la constitución argentina, y Calvo encuentra que al hacerlo se ha cometido un error. La crítica es injustificada porque, según la regla sentada en el art. 3°: « las autoridades que ejercen el gobierno federal, residen en la ciudad en que se declara capital de la República », y no había para qué repetir el precepto, para que fuera incuestionable su vigencia en la relación á las dos ramas del parlamento.

La facultad de aplazar las sesiones pertenece al congreso. Dentro del período ordinario, « el presidente no puede intervenir para determinar el tiempo y la extensión de las deliberaciones », como observa Story, quien agrega, para explicar el alcance de la cláusula: « En la época de los gobiernos coloniales, el