

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

« ejercicio ilegal de este poder de aplazamiento por
 « los gobernadores reales constituía uno de los recla-
 « mos sobre los cuales los americanos insistieron
 « más enérgicamente, en su declaración de indepen-
 « dencia. Reprochaban sobre todo al rey, el haber
 « convocado las diferentes asambleas legislativas de
 « las colonias en localidades inusitadas, incómodas y
 « distantes de los archivos; de haber disuelto varias
 « veces las asambleas, porque resistían á las inva-
 « siones del poder, y de haber permanecido largo
 « tiempo sin convocarlas, después de disueltas». (1)

Si es facultad del congreso la de aplazar sus sesio-
 nes, no es, ni puede serlo de cada una de las cáma-
 ras aisladamente. La acción de ambas es, en general,
 concurrente y sería destruir las bases sobre que re-
 posa la organización del poder ejecutivo, permitir que
 una de sus ramas tuviera en sus manos el medio de
 hacer ineficaces é inútiles las reuniones de la otra.
 Como la acción es conjunta, simultáneo debe ser el
 periodo de labor. La suspensión de las sesiones por
 tres días no destruye la doctrina y se explica en ca-
 sos de fuerza mayor. La brevedad del término pone
 de manifiesto el deseo de que se obtenga, siempre
 que sea factible, el funcionamiento regular de las
 asambleas.

Art. 59. « Los senadores y diputados
 « prestarán, en el acto de su in-
 « corporación, juramento de de-
 « sempear debidamente el cargo,
 « y de obrar en todo en confor-
 « midad con lo que prescribe esta
 « constitución.»

VI. Juramento.

Los constitucionalistas discuten la conveniencia del
 juramento político. Hay quien sostiene, con un dip-

(1) STORV. — Comentarios, (trad. de Calvo), tomo I — pági-
 na 326.

tado liberal inglés, que es inútil, porque quienes son
 capaces de cumplirlo no necesitan hacerlo, y quienes
 son capaces de violarlo pueden jurar veinte veces sin
 escrúpulo. (1)

Hay quien sostiene que un juramento, cualquiera
 que sea su forma, es siempre una promesa, que vin-
 cula á quien se respete á sí mismo y ofrece para los
 demás una positiva garantía.

La experiencia constata que el juramento no es un
 freno. En Francia los mismos representantes juraron
 fidelidad á Carlos X, á Luis Felipe, á la República,
 á Napoleón. Pero es de notar que el efecto tiene por
 causa la fórmula del juramento y no al juramento
 mismo. Las promesas de fidelidad á los monarcas re-
 cuerdan las épocas feudales y tienen que ceder ante
 las exigencias imperiosas de la Nación.

El juramento puede ser absurdo é ilógico y puede
 ser aceptable, según sea la fórmula que se emplee. Es
 lo que dice Paternostro: « Un ciudadano asume una
 función pública, tal vez la primera del Estado, y jura
 cumplir rigurosamente los deberes que la función le
 impone; ha prometido, su honor está empeñado, si
 falta es un perjurio. ¿En las cuestiones políticas son,
 sin embargo, posibles los vínculos de cada uno ante
 las grandes necesidades históricas y las solemnes ma-
 nifestaciones de una nación? ¿El soldado que jura
 fidelidad al rey está obligado á disparar sus armas
 contra la nación insurrecta, cuando de la nación dima-
 na la autoridad del rey?... ¿La nación puede aceptar
 que se le pongan obstáculos á las mutaciones que re-
 puta indispensables al propio bienestar y á las nece-
 sidades de los tiempos? La soberanía nacional está
 por encima del juramento político. Admito, en una

(1) Véase: Lucio V. López.—Curso de derecho constitucional,
 página 193.

palabra, un juramento que responda á la garantía de la libertad y soberanía nacional». (1)

La ley fundamental argentina no ha sido extremadamente exigente en punto á juramento de diputados y senadores; su promesa es de desempeñar debidamente el cargo, lo cual depende de su criterio, y de cumplir la constitución, que es la ley suprema de la Nación. No lo ha referido á creencias religiosas, porque en un país donde rige la libertad de cultos, los representantes del pueblo pueden profesar cualquiera de ellos. Si el juramento por Dios y los Evangelios causara extorsiones de conciencia, podría sustituirse por otro ó por una simple afirmación solemne.

A esa conclusión se ha arribado en Inglaterra, después de múltiples dificultades habidas en los últimos años, especialmente en el caso de Bradlaugh, que se negó á jurar y á quien la cámara de los comunes se negó á recibir en su seno.

En la cámara de los comunes, la ceremonia del juramento reviste cierta solemnidad. Abierta la sesión, el *Speaker*, presidente de la cámara, es el primero que jura; después de él, los comunes inscriptos en las listas de los elegidos son llamados por su orden; prestan el juramento y se incorporan á la asamblea. Cuando se trata de un miembro que se sienta por primera vez en sus bancas, es indispensable que dos colegas que hayan sido mandatarios anteriormente lo acompañen á la mesa presidencial, á fin de que el nuevo común sea mejor conocido. En 18 de febrero de 1875, Mr. Kenealy, elegido por el burgo de Stoke, se presentó solo ante el *Speaker*, aunque no había desempeñado hasta entonces el cargo de representante. El *Speaker*, siguiendo la práctica establecida, le pidió que llenara la formalidad requerida. Kenealy in-

(1) A. PATERNOSTRO—«Diritto costituzionale»—pág. 341.

terrogó á la presidencia sobre el origen del recaudo y se le contestó que esa era la tradición y la costumbre desde 1688, y que no había memoria de un caso, en los anales parlamentarios, de que un miembro nuevo se presentara á jurar, sin que se hiciera presentar por dos colegas. La dificultad se hizo notable, porque entre los numerosos miembros de la cámara no se halló quienes quisieran acompañar á Kenealy en el acto del juramento; pero ella se salvó, á indicación de Disraeli, declarándose que Kenealy no había tenido intención de ofender al *Speaker*, ni tampoco los privilegios de la cámara, y que, dada la situación excepcional en que se hallaba, debía prescindirse de la formalidad, á su respecto.

Los miembros de la cámara que tomen parte en una votación, sin haber prestado juramento, son pasibles de una multa de 2.500 libras esterlinas. Si ha habido simplemente inadvertencia, la cámara dicta un *bill* de indemnidad; pero, de todos modos, tratándose de un común, la silla queda vacante y se procede á la elección del miembro que debe sustituirlo.

Se ha discutido en Inglaterra, con motivo del caso de Bradlaugh, si la acción pública podría ejercitarse para llevar ante los tribunales al común que hubiere violado la formalidad del juramento, y hubiera tomado parte, sin embargo, en las deliberaciones de la asamblea. La cámara de apelaciones, en el caso de Clarke versus Bradlaugh, condenó á éste y aceptó, por el hecho, la admisibilidad de la acción pública; pero la cámara de los lores pronunció la nulidad de esta sentencia, quedando desde entonces sentado que sólo la corona podía perseguir al diputado que hubiera faltado á su deber.

Los electos al parlamento inglés que no cumplen las formalidades del reglamento no se consideran miembros de la cámara, pero no son tampoco conside-

rados como personas extrañas á la asamblea. Rost-child, elegido miembro á la cámara de los comunes, se negó á prestar juramento, y fué aceptado como miembro de la misma cámara para tomar parte en una conferencia entre ambas ramas parlamentarias; algunos judíos que se encontraban en las mismas circunstancias fueron dejados en la barra de la cámara en un momento en que se decidió pasar á sesión secreta, haciendo salir del recinto á todas las personas extrañas.

- Ar. 64. « Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo ó comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala ».
- Art. 65. « Los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso, ni los Gobernadores de Provincia, por la de su mando ».

VII. Incompatibilidades parlamentarias.

« La piedra angular tanto del gobierno representativo, como del parlamentario, descansa sobre las incompatibilidades parlamentarias, dice Bañados Espinosa. Las incompatibilidades en general tienen por fundamento científico la división de los poderes públicos. Para que unos no invadan las atribuciones de los otros, para que tengan completa libertad de acción en sus prerogativas y derechos y para que obren con la independencia necesaria, es elemental que estén en manos distintas. » ⁽¹⁾

Las incompatibilidades se refieren á los empleados administrativos, á los funcionarios judiciales, á los eclesiásticos.

(1) JULIO BAÑADOS ESPINOSA. — « Gobierno parlamentario y sistema representativo », pág. 244.

1.—Los empleados administrativos no pueden ser miembros del poder legislador. Una de las tareas primordiales que éste ejerce es la fiscalización de los actos de la administración. Si en el congreso se sentaran sus empleados, vendrían á ser jueces y partes. La independencia del congreso sufriría si una gran porción ó la mayoría de sus miembros fueran empleados, dependientes de la autoridad, de la voluntad y del criterio de el presidente de la República, encargado del poder ejecutivo, jefe de la administración nacional. Por lo demás, no es de despreciar el argumento que se hace de que, si se consintiera la práctica de que empleados públicos ocuparan bancas en el congreso, con la autoridad é influencia que ejercen los poderes ejecutivos en materia de elección, se formaría un congreso burocrático, que respondería, en todos los momentos, á las ideas del jefe del Estado. No es de despreciar tampoco la observación que se hace de que los empleados públicos requieren dedicar un tiempo más ó menos extenso á la labor de sus funciones y que no tienen, por consiguiente, el necesario para ocuparse de cumplir con las tareas legislativas.

Sea como fuese, la verdad es que los principios y las constituciones sientan como regla que los empleados no pueden, en general, ser miembros de las cámaras.

El art. 64 de la constitución puede dar margen á apreciaciones encontradas, á causa de su defectuosa redacción. Prescribe que ningún miembro del congreso puede aceptar empleos, pero no prohíbe á los empleados ser miembros del congreso. Esto no obstante, la cláusula constitucional se funda en el hecho mismo que hemos indicado de que no existiría la independencia parlamentaria, si los diputados pudieran ser dependientes del jefe del Estado; y la misma razón exis-

te para prohibir que los diputados y senadores sean nombrados empleados con posterioridad á su elección, ó que fueran nombrados diputados ó senadores conservando la función que antes desempeñaban.

La constitución es sólo explícita respecto de los gobernadores de provincia, según el art. 65, y de los ministros, según el art. 91, que dispone: «No pueden « ser senadores ni diputados sin hacer dimisión de « sus empleos de ministros». En cuanto á los gobernadores, se explica fácilmente que no se les consienta venir al senado ó á la cámara de diputados de la Nación, por el temor muy fundado de que hagan presión sobre el espíritu público, á fin de obtener la representación; los encargados del poder Ejecutivo disponen de mil medios para torcer la voluntad nacional, y la constitución debía hacer desaparecer el aliciente de las ventajas para estorbar que aquellos actos se realizaran.

La jurisprudencia nacional ha interpretado la prohibición del art. 65 en el sentido de que los gobernadores no pueden ser elegidos diputados ni senadores, mientras desempeñen el cargo de tales; de manera que, para eludir el precepto constitucional, es fácil ejercitar todos los actos de presión previos al comicio y renunciar el puesto el día antes de la elección. Algunas tentativas hechas en el senado nacional, para impedir que por esta manera aviesa se viole la ley, han caído en el vacío. A estar, entonces, á la hermenéutica argentina, tendríamos que concluir que el artículo constitucional no prevé al mal que quiere proscribir, y sin embargo, es éste uno de los casos en que, existiendo la misma razón, debiera imperar la misma disposición en la ley: *ubi eadem est legis ratio, ibi eadem legis dispositio*. Al día siguiente, al mes, á los dos meses de dejar un gobernador el puesto en la provincia de su mando, no se considera que existe la su-

ficiente independencia popular para que pueda ser elegido diputado; no se considera que existe la suficiente independencia de la legislatura local, como para que pueda ser nombrado senador al congreso.

En cuanto á los ministros, el precepto constitucional se explica por idénticos motivos; pero respecto de ellos existe, además, una razón especial. Los ministros, representantes del poder ejecutivo en la asamblea, cuando á ella asisten, tienen funciones propias; la constitución no busca hacer del ministerio una prolongación del poder legislativo, y, como consecuencia de la doctrina de la división de los poderes, no es dable que una persona sea simultáneamente asesor del poder ejecutivo y miembro del congreso.

Estudiando el punto referente á las incompatibilidades de los empleados públicos, la doctrina se divide en cuanto á la apreciación de la conveniencia ó inconveniencia de que los militares puedan ser aceptados en las cámaras del congreso. Se dice que el poder ejecutivo es el jefe del ejército, que las leyes de la disciplina imponen el respeto de inferior á superior, y que, en consecuencia, los diputados ó senadores militares serán siempre partidarios del presidente para obtener ascensos en su carrera. Se agrega, además, que la disciplina impide que los militares formen parte de los cuerpos legislativos, por cuanto los superiores, el jefe mismo del Estado, pueden dar órdenes á sus subordinados para que se trasladen de un punto á otro de la República, para desempeñar comisiones especiales, con lo cual podrían impedirse las sesiones del congreso, si fuera crecido el número de militares diputados y senadores.

Estos males no se han hecho sentir entre nosotros, donde por precepto constitucional, claro y explícito, se permite á los militares formar parte de las asambleas legislativas. El art. 64 de la constitución per-

mite que los diputados ó senadores puedan, sin consentimiento de la cámara respectiva, desempeñar empleos de escala. Las reglas de la disciplina no se atacan por el hecho de que un oficial sea miembro de cualquiera de las cámaras. Las inmunidades y privilegios que rodean á los diputados y senadores impiden que se les apliquen las leyes del ejército, les quita á sus superiores el mando directo que tienen en su respectiva categoría, y por consiguiente, no hay perjuicio alguno en que desempeñen las tareas legislativas. Si se prohibiera en absoluto y terminantemente á los militares el formar parte del congreso se cometería una grave injusticia en cuanto á ellos. Es una carrera como cualquiera otra, que debe tener sus alicientes, y no hay, la experiencia lo demuestra, razón determinante que obligue á prohibirles la entrada al parlamento.

Puede presentarse el caso, y es frecuente, de que algunos diputados ó senadores sean personas indicadas por la opinión para desempeñar comisiones de importancia en momentos determinados. La incompatibilidad de los cargos legislativos con los empleos públicos no debe, por consiguiente, ser absoluta. Para responder á esta necesidad, que muchas veces se hace sentir, se han ideado por las constituciones dos sistemas diferentes. El uno, que rige en Inglaterra, Alemania, Francia y algunos otros Estados europeos, es el siguiente: un diputado ó un senador no pueden ser empleados, por el hecho de pertenecer á la cámara legislativa; el nombramiento administrativo causa *ipso facto* la vacante; sin embargo, si convocado nuevamente el pueblo á elecciones se ratifica el mandato, permanece formando parte de la cámara y desempeñando el puesto público. Nuestra constitución adopta otro sistema. Si la cámara acepta que uno de sus miembros desempeñe una función administrativa,

pueden acumularse ambos empleos y la incompatibilidad constitucional no existe á su respecto.

2.—En cuanto á los funcionarios del orden judicial, no cabe dudar de que á pesar de los esfuerzos hechos por Bentham para sostener que serían ellos los mejores legisladores, deben cerrársele, mientras desempeñen su cargo, las puertas del congreso. Los tribunales de justicia son los intérpretes supremos de la constitución, gozan de la confianza de los poderes del Estado, y si sus miembros formaran parte de las cámaras legislativas, vendrían á constituirse algunas veces en jueces é interesados en el mismo litigio. Los tribunales de justicia juzgan de la constitucionalidad ó inconstitucionalidad de la ley. Si han tomado parte en su confección, han prejuzgado en el caso concreto que se someta á su fallo. Los tribunales de justicia tienen, generalmente, una labor tan extraordinaria, que no cabe pretender distraigan su tiempo para atender las tareas legislativas, como ellas requieren. Por último, la esencia del poder judicial se opone á que sus miembros sean partes integrantes de los parlamentos. Los parlamentos se agitan diaria y constantemente con cuestiones políticas que turban la tranquilidad de los espíritus. Los jueces deben estar alejados de esas agitaciones tumultuarias de la muchedumbre, para conseguir que sus fallos se produzcan con la preparación, la severidad, la integridad y la imparcialidad que se exige en todas las resoluciones judiciales. «El parlamento, dice Bañados Espinosa, por « lo mismo que es gobernado por partidos, es un re-
« verbero que perennemente refleja el fuego de gran-
« des pasiones; y el tribunal debe ser un asilo sereno,
« donde no azoten jamás las olas del tempestuoso
« mar de la política.» ⁽¹⁾

(1) BAÑADOS ESPINOSA.—Op. Cit. pág. 247.

La constitución argentina no ha estatuido ninguna incompatibilidad entre las funciones del orden judicial y del orden legislativo. No obstante, jamás funcionarios de la administración de justicia nacional han desempeñado cargos en el congreso argentino. La incompatibilidad existe de hecho, ya que no es impuesta por la ley fundamental de la Nación.

3.—En cuanto á los eclesiásticos, sería un espíritu de partidismo exagerado negarles la entrada en las asambleas legislativas. No hay motivo alguno que haga llegar á ese resultado, aun en los países en que existen vinculaciones entre la Iglesia y el Estado, en que impera el régimen del patronato. La dificultad existe sólo en cuanto á los sacerdotes que desempeñan funciones públicas, que ejercen el obispado ó arzobispado, si acaso se consideran éstos como empleos que importan incompatibilidad, lo que sería preciso determinar, pues no se ha entendido así entre nosotros, donde el arzobispo de Buenos Aires ha sido miembro de la cámara de diputados.

La constitución prohíbe sólo á los regulares la entrada en el congreso; excepción que se explica por sí misma. Los regulares carecen, en cierto modo, de independencia; están sujetos á los cánones y reglamentaciones internas que se dictan para los conventos; deben obedecer el mandato de sus priores ó guardianes, y por consiguiente, les falta una de las condiciones ineludibles que se requieren en los representantes del pueblo.

Se dice, y con verdad, que los regulares se han sentado en las primeras asambleas deliberantes argentinas y desempeñado su cometido con entera independencia y con grandes luces; apenas si hay necesidad de citar los nombres del deán Funes y de fray Cayetano Rodríguez. Pero se observa, y también con razón, que estos mismos sacerdotes distinguidísimos

fueron, en el curso general de la política, los primeros que trataron de romper los vínculos que los ligaban á su congregación, para poder desempeñar con independencia el mandato que habían recibido.

Art. 66. « Los servicios de los Senadores y Diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación con una dotación que señalará la ley ».

VIII. Remuneración de los Diputados y Senadores.

Las constituciones de la mayoría de los países civilizados acuerdan á los diputados y senadores una remuneración, un sueldo, una dieta. La gratuidad impera en Alemania, Austria, España, Italia y Chile. En Inglaterra no ha sido derogada la ley según la cual los comunes tienen un sueldo determinado; pero la práctica, desde los tiempos de Carlos II, la ha dejado sin efecto, por la renuncia que hicieron los miembros de la cámara baja, perteneciente en su mayor parte á la gente pudiente de Inglaterra.

Hoy, en el hecho, el sueldo no existe, y como se ve frecuentemente el caso de que miembros del partido obrero ó socialista son designados para ocupar bancas en la cámara de los comunes; como se ve frecuentemente el caso de que los elegidos no pueden dedicarse á la labor parlamentaria por la falta de medios para vivir en la sociedad de Londres, los colegios electorales hacen suscripciones públicas entre ellos, para sufragar los gastos que demanda la subsistencia de los elegidos.

En 1660, Marvell, hombre de alguna distinción, pero de suma pobreza, llevado á la cámara de los comunes, tuvo que impetrar de sus electores los fondos