

das por los príncipes, que en éste como en otros puntos imitaron el absolutismo de Luis XVI, mientras que en otros países su existencia quedó reducida á mera fórmula. Carlos de Mosera ha pintado con rasgos magníficos y amargo sarcasmo la vida ficticia de tales asambleas en el siglo XVIII (1). Sólo por una excepcion, como particularmente sucedía en Wuttemberg, conservaban alguna importancia; pero con la disolucion del Imperio germánico tambien murió aquí su antigua organizacion para resucitar despues en la forma moderna.

(1) Señor y vasallo, pág. 101, véase tambien á Eichhorn, *Historia Jurídica alemana*, § 546 y sig., y á Zacarias, *Derecho público alemán*, I, 5.



CAPITULO III.

DIFERENCIA ENTRE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS Y LA CONSTITUCION REPRESENTATIVA.

Desde mediados del siglo XVI, como las demás instituciones de la Edad Media, la organizacion de las naciones por estados fué irresistiblemente decayendo, hasta que, al fin, desapareció por completo, dando lugar á que el desenvolvimiento de la nueva era presentase en su lugar el sistema representativo, que guarda con el antiguo estrecha semejanza y parentesco, en cuanto ámbos se oponen al absolutismo de las autoridades y aseguran los derechos políticos de los súbditos, pudiendo ademas asegurarse que el sistema primitivo no es más que un peldaño inferior de la escala que lleva al sistema moderno, guardando con éste la proporcion que existe entre el espíritu de la Edad Media y el de la Edad Moderna. Pero como dicha semejanza y parentesco pueden fácilmente inducir á la peligrosa confusion de los respectivos conceptos, creemos sumamente necesario fijar bien sus diferencias, para lo cual ayudará no poco la contraposicion de los párrafos siguientes.

PRINCIPIO DE LOS ESTADOS.

1 Descansa en el carácter particular de los estados. (En consecuencia en la Edad Media sólo se invitaba á los estados más poderosos, y en un principio, ya á éstos ya aquéllos aisladamente, al paso que no se atendía á los demás.)

2 Los meros individuos, como jefes de poderosas familias ó dignatarios (*príncipes y señores*) podían formar por sí mismos un estado, así como asociaciones y corporaciones (*universidades*).

PRINCIPIO REPRESENTATIVO.

1 Descansa en la unidad de todo el pueblo. (Por esto, la aspiracion de nuestra época no es otra que comprender á todas las clases de la sociedad en una representacion general).

2 El que, como jefe de familia ó dignatario, es nominalmente llamado á la representacion nacional, no tiene, sin embargo, este derecho por sí sino sólo como miembro del cuerpo comun.

3 Los diputados por ciudades y corporaciones reciben de sus electores *instrucciones* que les obligan á votar y obrar en determinado sentido. (Cuando los diputados franceses tiraron en la asamblea francesa los contradictorios (*caniers*) de sus instrucciones, entonces precisamente fué cuando se llevó á cabo la rotura con el sistema de los estados, 1789.)

4 Cada estado votaba *individualmente* y podía conferir su voto á un *representante personal*. (El «*liberum veto*» concedido en el siglo XVII á cada uno de los miembros de la Dieta polaca fué la extrema consecuencia de esta institucion).

5 Los diputados de los estados eran *responsables* ante sus *mandantes* y recibían de ellos las correspondientes *dietas*.

6 Los estados tenían en primer término presente los *propios intereses* y daban el segundo lugar á la prosperidad de los demás.

7 Los estados *por sí mismos* autorizaban las *nuevas contribuciones*, que juzgaban necesarias pero sólo *algunas determinadas*, añadiendo á menudo *condiciones* referentes á la política, como, por ejemplo, que el territorio no pudiese ser dado en fianza, enajenado, ó vendido; que se les pidiera aprobacion para emprender guerras ó ajustar paces; y, por último, que las contribuciones fuesen exigidas á los contribuyentes por sus propios recaudadores, y á veces también que fuese administrado por ellos mismos el *erario público* formado por estas contribuciones (1).

(1) En la Dieta de los nobles que tuvo lugar en Schraitpoh en 1302, los duques de la alta Baviera declararon á la nobleza y los caballeros qu

3 No se ha de restringir la deliberacion y votacion del cuerpo representativo por medio de las prescripciones de los electores, sino que la opinion y voluntad del pueblo ha de formarse con entera libertad; de modo que, tanto la libertad personal con que cada diputado puede manifestar su opinion, como el derecho y obligacion de cada uno, al dejarse instruir y determinar por la discusion, son elementos que deben ser considerados como garantia de la primera votacion.

4 En las cámaras se realiza la votacion por la *mayoria* de la *asamblea*, y sólo se admite una *representacion* determinada, cuando ésta es conforme á la voluntad de todos.

5 Los diputados del pueblo son responsables únicamente ante el *estado* y reciben las correspondientes *dietas* del *erario público*.

6 Las cámaras representativas están obligadas á atender ante todo á la *prosperidad del pueblo* y del *Estado* y sólo bajo esta suposicion al bienestar de las clases particulares.

7 Las cámaras modernas miran en su conjunto la *economía del Estado* con respecto á los ingresos y gastos, ayudan á fijar el presupuesto y toman parte en la *legislacion sobre contribuciones*; pero no pueden ligar su consentimiento á las estipulaciones ni cuidar del cobro y empleo de la recaudacion.

8 Los estados se atenían al *principio del pacto* con respecto al príncipe. El homenaje que prestaban al señor era *condicional* (1). Los *derechos* particulares, así como su *libertad* (2), estaban asegurados por *contratos*.

9 Los estados, como poderes independientes, *trataban y luchaban* con el príncipe, y tal vez rompieron las hostilidades (3) contra él, como dos potencias independientes, y cada una de las partes reclutaba, estipendiaba y mandaba así mismo independientemente sus respectivas tropas.

10 Los estados de los tiempos medios se ocupaban sólo secundariamente en la legislacion, más acrecían su influencia hasta la *participacion en el gobierno*, puesto que deliberaban jun-

8 En el Estado moderno domina el principio de la *legislacion única*, en la cual tienen las Cámaras parte y la *prosperidad general y pública*, como los derechos particulares de cada una de las clases, está únicamente asegurada por la *ley comun del Estado*.

9 El Estado moderno no permite esta dualidad y division de organismo; sino que asegura la *unidad* y gobierno del Estado entre todas las clases, exigiendo un jefe único y supremo con un ejército también único.

10 El Estado moderno coloca fuera de las Cámaras todas las *funciones gubernativas*, y, si permite la *manifestacion de opiniones* críticas, nunca llega á admitir participacion en el go-

si una ú otra clase llegasen á exigir un impuesto comun contra la voluntad general obrarian deslealmente, y que, por lo tanto, los estados estarían autorizados para no admitir lo decretado. En 1363 el respectivo duque prometió que el territorio de la alta Baviera quedaria indivisible é integro, así como en 1393 los duques de la Baja Baviera prometieron también no empeñarse en guerra alguna sin consentimiento de los estados.

(1) Los margraves de *Brandenburgo* aseguraron á sus estados en 1282, que cuando ellos, es decir, los príncipes, no cumplieren sus promesas, los vasallos podrían dejarlos hasta que las hiciesen efectivas. Así mismo, en idéntico supuesto, los duques de Pomerania permitieron en 1348 á sus Estados elegir otro príncipe «que pudiese gobernarlos en pleno uso de sus derechos y libertad.» *Unger*, II, págs. 254 y siguientes. En el ducado de *Braunschweig-Lüneburgo*, se instituyó en 1392 un tribunal llamado «*Sate*,» el cual estaba compuesto de ocho jueces y ocho consejeros ante el que podían ser llevadas las querellas de los estados contra el príncipe, estando además autorizado para rebajar de las entradas á éste correspondientes, las necesarias cantidades hasta quedar completamente reparadas las fundadas quejas de los súbditos. *Unger*, II, pág. 264.

(2) Muchos son los ejemplos que se encuentran en las antiguas cartas de libertad de los Estados bávaros, publicadas por Gustavo, baron de Lerchenfeld, Mónaco el año 1853, á cuyos documentos precede una introducción científica sacada de los datos proporcionados por el *doctor Rochinger*.

(3) Esto acontecía en Austria, Baviera, Brandenburgo, Wuttemberg, en todas partes, hasta que la paz perpétua de 1495 y las doctrinas ya renovadas de la sabiduría jurídica romana pusieron coto á estas guerras privadas. Véase en *Rudhart*, *Historia de los Estados generales en Baviera*, I, págs. 62, 82, etc.

tamente con el príncipe (1), el cual dependía de la deliberación de aquéllos, que en casos graves se reservaban la *decision* que á ambas partes pertenecía.

11 Frecuentemente salían de los estados *diputaciones permanentes* que tenían por objeto *fiscalizar* (2) al gobierno, aunque no raras veces éste se ayudaba de los consejos de aquéllas para debilitar la autoridad de la Asamblea de los Estados que tan enojosa le era y arrastrar la institución á su ruina.

12 Los derechos y deberes de los comunes de la Edad Media eran en parte *de derecho privado* y en parte *de derecho público*.

Como la representación de *derecho público* es completamente diversa de la representación de *derecho privado*, resulta que los principios que pueden tener cierto valor, tratándose de ésta, no son aplicables á aquéllas.

La representación de *derecho público* presupone ó la incapacidad para obrar en los representantes (como por ejemplo, en los niños ó imbeciles), ó la necesidad que los representantes tienen de ser representados por otro individuo capaz de llevar adelante los negocios (como por ejemplo, por ausencia ó intereses de comercio). El representante de derecho privado ó está encargado y facultado por obligación jurídica, como lo está en particular el tutor nato ó legal, ó ha recibido para ello especial encargo de la parte representada (mandato). El representado es la persona principal, y el representante hace sus veces y ocupa su puesto

(1) A este género pertenecen los Consejos de los XII y de los XXV, los cuales se concedieron como auxilio á los duques de la Baja Baviera en 1324 y 1341, así como los XII consejeros con que rodearon al duque Luis de Braunschweig, los concilios del Tyrol en el año 1363, los de Würtemberg en 1419, 1457, 1498, etc. En el año 1535, los estados de Braunschweig-Luneburgo aceptaron asimismo esta forma de gobierno. *Unger*, II, págs. 280 y siguientes.

(2) Tal fué la diputación de los caballeros y de la misma ciudad en la Alta Baviera, durante el año 1430.

bierno, mientras que, por el contrario, reconoce en el cuerpo representativo la *Legislación* como la más *importante* de sus funciones. El régimen parlamentario inglés, aunque posteriormente perfeccionado, todavía conserva bajo este respecto fisonomía semejante á la de la Edad Media.

11 El Estado moderno en regla, sólo tiene que habérselas con la *Asamblea del cuerpo representativo*, y rehúsa el que el gobierno se halle embarazado ó secundado por diputaciones de su mismo seno.

12 Los derechos y deberes del cuerpo representativo y de sus miembros, son puramente *de derecho público*.

sólo para obrar. El mandatario depende, por consiguiente, del mandante, y, como ligado á las facultades é instrucciones que de éste ha recibido, debe rendirle cuentas. Siempre que el representante esté facultado para todo aquello á que se extienda en su operación, quedará obligado el representado y no aquél.

En todas estas relaciones principales, la representación del derecho público tiene carácter totalmente diferente; porque aquí no se propone ningún género de incapacidad para obrar en los electores, y, por otra parte, la representación no se funda en la necesidad personal ó capricho de los representantes, sino que está ordenada *por virtud del Estado*. No son los representantes las personas principales, ni el representante es su personal lugarteniente, ni encargado, sino que desempeña un *cargo del pueblo, un oficio político*. Su representación es *representación del país y del pueblo*; pero no individual. Entre él y sus electores existe, sí, una *relación de confianza*, pero no la *relación jurídica del mandato*. La elección es tan sólo un medio para obtener verdadera representación popular, pero no es *pleno poder ni encargo*. Por esto los *elegidos no están obligados á obedecer las instrucciones de los electores, ni á rendirles cuentas*. Así, pues, no pueden dirigirse arbitrariamente reclamaciones al representante ni puede revocarse la elección. Los votos obtenidos *ni lo ligan personalmente ni tampoco á sus electores*, sino que únicamente obran obligatoriamente para llevar á término *la ley que á todos obliga* de la misma manera á los que la han votado, á los representantes, á sus electores y á la universalidad de los ciudadanos.

CAPITULO IV.

COMPOSICION DEL CUERPO LEGISLATIVO.

El principio del orden moderno del Estado está comprendido en estas palabras: *el Cuerpo legislativo representa á todo el pueblo ordenado*, y siendo el compendio relativo del comun organismo del pueblo y partiendo de él, puede responderse á la ligera á una série de cuestiones de gran importancia.

1. Dificil parece poder resolver negativamente si al regente pertenece una parte de la potestad legislativa, cuando se mira la cuestion bajo el punto de vista del Estado orgánico, perteneciendo á tiempos muy recientes el interés práctico de esta materia, puesto que no hay que decir que, tanto en los tiempos antiguos como en los de la Edad Media se resolvía afirmativamente. Las dudas en esta materia tuvieron origen cuando, sin parar mientes en la interna y viva conexion del cuerpo del Estado, se empezó á contrapesar el poder legislativo con el ejecutivo, como dos poderes iguales y separados, y á construir á aquél de abajo arriba y á éste de arriba á abajo.

Ahora bien: si el Cuerpo legislativo debe representar á todo el pueblo ordenado, entónces *el jefe supremo del Estado*, el regente, debe en él ocupar el mismo puesto que pertenece á la *cabeza en el cuerpo*; al *regente* del cuerpo, esto es, el *supremo y decisivo*. Bien reconoce el derecho público inglés este principio; en el antiguo *Modus tenendi parliamentum* encontramos ya el antiguo proverbio jurídico: *Rex est caput, principium et finis parliamenti* (1), y áun la mayor

(1) *Modus tenendi parliamentum*, cap. 12, Blackstone, I, 2, 2.

parte de las constituciones modernas, apoyadas en el sistema de la monarquía constitucional, conceden el poder legislativo al rey y á las Cámaras (1).

En los nuevos Estados *republicanos*, por el contrario, el poder legislativo pertenece ordinaria y exclusivamente á las grandes asambleas representativas, y el gobierno, al ménos en apariencia, no tiene ingerencia alguna en esta materia. Sobre este carácter particular, además del falso concepto de la separacion de los poderes, han influido, ya la predileccion democrática hacia la gran asamblea, ya la aprension de que el gobierno no se hiciese asaz poderoso; pero, en la práctica, tambien en la república se reservó al gobierno cierta importante influencia en la legislacion, por lo que, si en Suiza la hallamos en forma inicial, en la América del Norte se nos presenta su accion más en forma [de veto (2)].

2. La representacion del pueblo debe ser *perfecta* y abrazar *todos* los elementos de la nacion y áun las últimas esferas de ésta, puesto que tambien en las capas inferiores de la sociedad se debe respetar la *ciudadanía política*. Esta es la verdad en toda su pureza, y se funda en la moderna tendencia del *sufragio universal* (3). El mismo sufragio

(1) Así en la Constitucion francesa de 1814, § 15 y en la de 1830, § 13 hallamos estas palabras: «El poder legislativo se ejerce en comun por el rey, por la Cámara de los Pares y por la de los Diputados.» *Const.* de 1852, § 11; la holandesa de 1815, § 105; la bávara de 1818, § 1; la portuguesa de 1826, § 13, 58, 74; la belga de 1831, § 26; la española de 1837, § 12 y 46; la napolitana de 1848, § 4; la sarda de 1848; la prusiana de 1850, § 62; la del Imperio alemán de 1871, § 5.

(2) En la constitucion federal de la América del Norte de 1877; artículo 1, 1, hallamos estas palabras: «El poder legislativo comun debe confiarse á un Congreso de los Estados-Unidos, el cual se compondrá de un Senado y un Congreso de representantes.» El art. 1, 7, dice: «Todo *bill* será presentado al Presidente de los Estados-Unidos, ántes de que obtenga fuerza de ley.» Así está tambien determinado se haga en los estados particulares de la América Septentrional. En Suiza, la potestad legislativa es ejercida de ordinario exclusivamente por las grandes asambleas; pero los gobiernos, por regla general, son los que desechan ó aprueban las leyes. Asamblea federal de Suiza en 1874, § 80 y 102, *Const.* francesa de 1848, párrafos 20 y 58. En el reino de *Noruega* no se desechan las miras republicanas en lo que á la constitucion respecta, § 49, pero se concede la iniciativa y el veto, § 76.

(3) *Lamartine* dice de los Franceses: en 1848 abrazaron con amor y con orgullo el sufragio universal, «como un pergamino de la nobleza del pueblo hallado entre las ruinas del trono.» Este modo de ver las cosas es fácil de comprender, cuando se piensa en la precedente situacion completamente plutocrática. Mas en la embriaguez de la victoria pasa-

universal, sin embargo, podrá á lo más llevar á efecto una perfeccion *aritmética*, pero no alcanzar la perfeccion orgánica, y sabido es que la perfeccion del *número* es insegura é ilusoria; porque las minorías de éste frecuentísimamente no son consideradas en sus justas relaciones, muy a menudo no son tampoco consideradas en las épocas de las luchas de los partidos, en los cuales se mira más á la votacion que á los intereses de los electores. La parte más débil podrá quizás elevarse á una tercera parte de la masa popular, y entre tanto en el cuerpo representativo, escogido de la pura mayoría en los círculos electorales, ó no será en manera alguna representado, ó sólo en una décima parte.

Además de esto, esta forma electoral no guarda ninguna relacion con las conveniencias *orgánicas* del pueblo. En efecto, no asegura la ciudadanía ni hace que los diversos elementos é intereses obtengan representacion conforme á su importancia para la prosperidad nacional; pues ni éstos ni aquéllos quedan satisfechos por el simple número de todos los electores computando igualmente á todos los ciudadanos, y ni las ideas políticas ni la grandeza del sentimiento son por ella suficientemente consideradas. Por el contrario, el sufragio universal, cuando se entiende al propio tiempo como *igual* derecho de todos al voto, y obra ilimitadamente, hace que prevalezca la fuerza de la tosca é ignorante, aunque numerosa muchedumbre sobre las clases cultas de la sociedad, y por su especial calidad amenaza á las mejores cualidades.

El número, aisladamente tomado, coloca á los hijos sobre los padres, á los oficiales sobre los maestros, á los siervos sobre los señores, á los jóvenes sobre los ancianos, á los que nada tienen sobre las personas acomodadas, á los ignorantes sobre los sabios, y, mientras adula á las masas, las engaña (1). El principio de la democracia absoluta

ron por alto las naturales diferencias que median entre el habitante y el ciudadano, comprendiendo á todos *igualmente* el sufragio universal. En esto fundaron socialistas y comunistas la desmesurada pretension de la «república roja» pero tambien Luis Napoleon fundó el moderno imperio en el sufragio universal de las masas desordenadas.

(1) En la obra de Sismondi, *Etudes sur les constitutions des peuples libres*, I, páginas 48 y siguientes y pág. 141, existen algunas buenas observaciones sobre el sufragio universal. «En el sistema hoy aceptado se deja al azar la defensa de todos estos intereses (de la reli-

es éste: «La injusta representacion de la mayoría solamente en lugar de la justa representacion de todos» (1).

A pesar de todo, el derecho del sufragio universal é igual ha hecho en estos últimos tiempos grandes progresos, habiendo sido introducido en Francia, en Suiza, en Italia, en la Confederacion de la Alemania del Norte, y totalmente en los Estados- Unidos de la América Septentrional, mientras que de día en día se aproxima más y más á semejante procedimiento el sistema electoral inglés. No hay duda que este resultado corresponde evidentemente á las tendencias democráticas del espíritu del tiempo, al principio de la *igualdad jurídica*, y á la *posible y universal participacion de todos los hombres* en la vida pública. De aquí es que este espíritu llega á exaltar á las grandes clases del pueblo, les infunde conciencia política y las aproxima al Estado, corriendo parejas con la universal cultura del pueblo y con el deber universal de la propia defensa.

Segun todas las apariencias, el problema de lo porvenir está en conservar este estado de preferencia y en hacer desaparecer ó disminuir los defectos.

3. La representacion debe ser ordenada en *justa proporcion*. Mirabeau expresó muy bien este principio en 30 de Enero de 1789, á pesar de que la Asamblea nacional francesa procedió siempre despreciándolo profundamente: «Los estados son para la nacion lo que un mapa para la externa representacion del territorio. Tanto en sus partes como en el todo, la imágen debe mostrar siempre la misma relacion que el original.» En efecto; como el mapa representa montes y valles, mares y rios, florestas y campos, ciudades y aldeas, así tambien el cuerpo legislativo debe *compendiar* todos los elementos del pueblo, segun sus relaciones reales.

gion, de la ciencia, de la agricultura, del comercio, de la fabricacion, de la industria); se acepta que entre los diputados de las provincias hay que encontrar quien tome la representacion de alguno de estos intereses tan descuidados. Mas, en primer lugar, esta presuncion es infundada y los intereses no serán nunca representados, y, aunque lo fuesen, esto se llevará á cabo por medio de personas elegidas precisamente, sin atender á sus conocimientos en semejantes cuestiones, de personas, decimos, que no conocen en manera alguna la materia, que no penetran los intereses de las clases que representan, que no están acostumbrados á defenderlos.»

(1) Palabras de J. St. Mill en sus *Reflexiones sobre la constitucion representativa* (traduccion de Wille) pág. 85.

Las partes más nobles no deben ser cohibidas por las vulgares, ni éstas deben ser excluidas. El valor de cualquiera de aquellos elementos se determina por su importancia en el todo y para el todo. Las *relaciones* son orgánicas y la medida es la *nacional*.

4. Ahora bien: ¿puede dicho principio fundamental resolver la cuestión de si deben existir una ó dos Cámaras? La multiplicidad de Cámaras, como poco ha sucedía en Suecia y antiguamente en Francia y en el antiguo Reichstag alemán, divide demasiado el cuerpo representativo, haciendo muy difíciles sus movimientos, de donde en nuestra época el problema queda reducido á la existencia de una ó dos Cámaras.

La mayor parte de los Estados latinos y germánicos, y casi todos los que abrazan las teorías de la monarquía constitucional, se han decidido por *el sistema de dos Cámaras*, de modo que sólo por una excepción, en los tiempos de los incendios revolucionarios, á fin de reunir todo el poder de la revolución en un centro único de donde surtiesen efectos más enérgicos, los pueblos, excitados por el espíritu democrático, prefirieron la unidad de la representación común en una sola Cámara. Así aconteció en la misma Inglaterra tras el suplicio de Carlos I, en 1649; en Francia, desde 1789 á 1795, y nuevamente en 1848 hasta 1851 y 1870; en España, en 1810; y en Alemania, en 1848. De modo que sólo en los cantones de Suiza y en número escaso de los Estados germánicos, en poblaciones poco numerosas, donde no aparecen desarrolladas las antítesis sociales (1), ha tenido acogida el sistema de una sola Cámara.

El sistema de una Cámara parece más simple y corresponde mejor á la *unidad del pueblo*; pero, en realidad de verdad, ni aún así representa de suyo solamente á todo el pueblo, porque á éste pertenece necesariamente la cabeza, el regente. Sin embargo, representa lo que existe además de la cabeza, como el tronco del cuerpo, que también se manifiesta como unidad.

Cada una de las grandes lecciones de la experiencia his-

(1) Se ha observado que el sistema de dos Cámaras abraza en Europa una población de cerca de 173 millones, mientras que el sistema de una sola, únicamente se extiende á unos 9 millones. Suiza, como Estado independiente, se cuenta en la primera de las dos clases anteriores.

tórica, impone la adopción de precauciones, máxime cuando se considera que ya en los tiempos de la formación original y natural de la vida política germana, la división de la comunidad del pueblo entre los príncipes por una parte, y lo restante del pueblo por otra, es tan visible por cuanto que posteriormente en los tiempos de la organización política, ya perfeccionada, se hizo decisivamente predominante el sistema de las dos Cámaras, esto es, primero en Inglaterra, y en los Estados de la América Septentrional después.

Las ventajas del sistema de las dos Cámaras son manifiestas.

a) Claro es que cuatro ojos ven más que dos, especialmente cuando se considera un mismo objeto bajo diverso puntos de vista. La discusión reiterada y el exámen de un proyecto de ley por medio de dos Cámaras, que se apoyan en distinto terreno, no puede ménos de dar efectos los más benéficos.

b) Así como el cuerpo legislativo debe ordenar las relaciones permanentes de la nación, y no debe atender á las necesidades momentáneas, que, como es sabido, son objeto del gobierno, así también sus precipitadas resoluciones, ni son necesarias ni apetecibles, mientras que, por el contrario, el sistema de la doble Cámara nos asegura de las ligerezas y abusos de una sola, siendo escudo contra las apasionadas disposiciones que ligera y momentáneamente ejercen en ella su influencia y la exaltan, impidiendo asimismo la tendencia tan peligrosa en las grandes asambleas, de extender desproporcionadamente sus poderes y gobernar despoticamente (1).

c) Además, en particular podemos decir que la existencia de un Senado ó de una Cámara de pares, al lado de la Cámara popular propiamente dicha, es límite importante

(1) Con razón los políticos americanos (véase la obra *Story's Comment. on the constit. of the United States*, lib. III, pliego VIII, § 82, en *Busz*, I, págs. 222 y siguientes), han parado mientes en que aún en la democracia sólo algunos pocos individuos guían de ordinario la asamblea, y que éstos son llevados solamente con frecuencia por el interés individual ó según sus pasiones, ayudadas de una mayoría que depende de ellos, á oprimir, perseguir y hasta reducir á la desesperación á las minorías y á los adversarios políticos. Dique á estos abusos es también la Alta Cámara ó un Senado más moderado y celoso de la independencia. Puede verse á este propósito la excelente defensa del sistema de dos Cámaras en E. Laboulaye, *Etats-Unis*, t. III, c. 12.

para la volubilidad democrática de ésta, la asegura de los abusos de su fuerza, así como de la degeneración, y es fuerte barbacana de las libertades y de los derechos, aun del mismo monarca, cuando éstos y aquéllas son hollados por la mayoría.

d) Por último, en la monarquía constitucional debe tenerse en consideración que el monarca, frente á frente de una Cámara popular única, fácilmente se mezcla en la lucha de los partidos con la Cámara, hallándose, como vulgarmente se dice, entre la espada y la pared, mientras que, por el contrario, en el sistema de dos Cámaras, se sustrae perfectamente á la lucha directa de los partidos, y á lo más, pesa en la balanza como regulador entre una y otra parte, por lo cual, tanto la unidad del Estado, como la seguridad y dignidad del monarca, y el tranquilo sostenimiento y orden del cuerpo legislativo, están por este medio igualmente interesados.

Para el estadista estas ventajas son decisivas; pero la teoría exige fundamento más profundo. En todos los pueblos más civilizados existe cierta antítesis interna entre el *demos* y la *aristocracia*; antítesis muy análoga ya á la de la *cantidad* y *calidad* en la naturaleza. El cargo representativo correspondía, durante la Edad Media, á la aristocracia, y en los tiempos modernos principalmente á la llamada Cámara popular, que, á decir verdad, no es la misma multitud, sino que sale del seno de ésta, y bajo ella y en ella reposa. Si se la considerase solamente en la representación, entonces ésta sería evidentemente imperfecta, porque sólo quedarían representados los intereses y cualidades peculiares de la masa, siquiera fuese en la más alta expresión, mientras que, por el contrario, la cualidad que por su naturaleza no pertenece á la multitud y que únicamente puede encontrarse en una minoría, que es de la mayor importancia para la salud y prosperidad del Estado y de la nación, y que forma, en fin, el natural suplemento y límite de la masa, no sería considerada ni tendría representación alguna proporcional á la relación real que guarda con el todo. Esta solamente puede encontrarse suficientemente en una Cámara particular, y sólo entonces, los grandes grupos, los grandes elementos políticamente importantes, serán debidamente considerados y reconocidos en el organismo del Estado, cuando junto al jefe de la nación

exista una representación del pueblo (*demos*) y de las distintas cualidades (como aristocracia), cuando la Cámara del pueblo se componga del *tercero* y *cuarto* estado, y el Senado ó la Alta Cámara del *segundo*.

5. En la mayor parte de las constituciones del continente se ha imitado la constitución inglesa, según la cual, cada una de las dos Cámaras no delibera y aprueba simplemente por sí, sino también por medio de la *contradicción* hace *neficaz* la deliberación de la otra Cámara. La primera disposición asegura la variedad y la libertad de la deliberación; pero la segunda perjudica manifiestamente la capacidad de acción del Parlamento y se opone á la unidad del Estado, la cual no debe ser entorpecida por la oposición de las partes.

En Inglaterra, el vicio orgánico de la constitución queda corregido por el espíritu político del Parlamento, así que formalmente es posible, aunque en la práctica extraordinario, que la doble división de las Cámaras impida á la larga las reformas necesarias. La Cámara alta opone dilaciones á la Cámara baja, y aún modifica lo aprobado por ésta; pero se guarda muy mucho de oponer firme veto á las repetidas peticiones, ya aprobadas por la nación. En muchos Estados del continente, sin embargo, la antítesis política de la primera y de la segunda Cámara es más áspera y obstinada, y entonces del defecto de la constitución, que no contiene providencia alguna para restaurar la irremisible unidad del cuerpo del Estado, pueden surgir los mayores peligros. Ambas Cámaras, de las cuales una empuja hacia adelante, y la otra hácia atrás, pueden asemejarse en este caso, mejor que á un cuerpo orgánico, á dos caballos de un mismo carro, de los cuales uno está enganchado por la parte delantera, mientras que el otro tira por la parte opuesta.

Esto, sin embargo, está en abierta contradicción con la esencia del Estado moderno que atribuye el mayor valor á la unidad y á la capacidad para deliberar de la voluntad política, y no sufre fraccionamiento alguno del todo en las partes.

Pocas son las constituciones que aminoran ó evitan este defecto, pues que cuidan, en último término, de que se reúnan ambas Cámaras (1).

(1) Carta del reino de Sajonia de 1831, § 131: «Si asegurada de la pri-

mera deliberacion, las dos Cámaras no pueden acordar nada acerca de un objeto determinado, entónces deberán nombrar una diputacion comun que discuta acerca del acuerdo de las tendencias divididas.» § 92: «Si á pesar de todo esto permanecen divididos los votos de las dos Cámaras, entónces, para rechazar la ley propuesta, es necesario que en una de las dos Cámaras al ménos dos terceras partes de los presentes hubiesen votado en sentido negativo.» *Const. feder. Suiza*, § 80: «Cada Asamblea trata separadamente. Para las elecciones, para el ejercicio del derecho de gracia, y para decidir las cuestiones de competencia, por lo ménos se reunirán dos Asambleas bajo la direccion del presidente de la nacional, á fin de deliberar en comun; de modo que la mayoría absoluta de los votantes de las dos Asambleas sea la que decida.»

CAPTULO V.

FORMACION DE LA CÁMARA POPULAR.

La Cámara popular debe salir generalmente del pueblo, y representar las tendencias é intereses de éste. Conforme al principio de la representacion, teniendo presente la idoneidad y capacidad de sus miembros, podemos considerarla como selecto compendio y más alta expresion del pueblo como demos. En ella existe, en cierto modo, la *cualidad política* de la *cantidad popular*, de donde es natural que nazca por lo comun de la general multitud de los ciudadanos por medio de la *eleccion* (1). En cierto modo es una aplicacion del principio político de la *democracia representativa*, carácter que ha adquirido en estos últimos tiempos en la mayor parte de los Estados (2).

(1) No hay duda alguna que la elección no es de absoluta necesidad. *Edm. Burke*, 1792: «Si entre aquellos en cuyo nombre se obra y aquellos que obran en nombre de los primeros hay comunidad de intereses y se encuentra afinidad de miras y deseos, habrá *real* aunque no formal representacion. En muchos casos esta representacion real es mejor que la formal, en la cual son elegidos los representantes de aquellos en cuyo nombre deben obrar. Puede el pueblo engañarse en sus elecciones, pero raramente engaña la comunidad de sentimientos y de intereses. Hay que advertir solamente que la representacion real no ha permanecido por mucho tiempo segura, donde no ha sido defendida, al ménos en parte, por la formal. «Dos son las obras italianas sobre el sufragio que merecen especial mencion; nos referimos á la de Luis Palma, intitulada: *Del Potere Elettorale negli Stati liberi*, impresa en Milan en 1869, y á la de Paudeletti: *Teorie della Elezione politica*, Nápoles 1870.»

(2) Véase sobre esta materia el tomo I, libro VI, cap. 22, páginas 537 y siguientes donde *Edmund Burke* habla «de los motivos del descontento actual» en un párrafo, que, segun la expresion de *Brougham*, debería estar impreso con letras de fuego sobre las puertas de la Cáma-