

nombramientos momentáneos y éstas para los más importantes y duraderos (1).

5. Para la *elegibilidad* ó *derecho pasivo de eleccion* (si nos es lícito hablar así, ya que no encontramos para expresar la idea otro término más feliz) hay que tener en cuenta los siguientes requisitos.

a) La primera condicion es la limitación á reducido círculo de los *distritos* ó *cuerpos electorales*, de suerte que los electores no puedan dar su voto fuera del colegio ó centro que les corresponde. Disposiciones de este género son las que encontramos en los diez primeros años del presente siglo, las cuales se apartan de la idea que establece sean los diputados contemporáneos representantes de todo el pueblo y no ya únicamente de un círculo determinado de personas, así como se esfuerza por evitar que cuando los electores quieran dar la investidura de la diputacion á un candidato que no vive entre ellos, no se vean impedidos de hacerlo.

b) La segunda condicion es la mayor edad. En efecto, la Carta francesa de 1814 (§. 38) exigía en el candidato 40 años de edad, la cual en 1830 se redujo á sólo 30 años. Esta edad era la exigida en Prusia (1850), en Baviera (1848) y en muchos de los Estados alemanes, así como en Austria (1849), en Italia (1848) y en otros puntos; pero la constitucion alemana (1867, 1871) sólo exigía 25 años tanto en el diputado como en el elector, aconteciendo otro tanto en la Confederacion americana (1787) y en Bélgica (1831). Los Ingleses, á su vez, no rechazan las personas aún de menor edad que la que acabamos de señalar en los anteriores países, así que los ilustres estadistas *Pitt*, *Fox*, *Burke*, *Grey* y *Canning*, fueron los primeros diputados que tomaron asiento en el Parlamento á los veinte años de edad; como tambien lo hizo en igual época de su vida el estadista húngaro *Francisco Déah*. Aunque sólo en casos excepcionales, y tratándose de hombres capaces, podrá dar buen resultado el que en edad tan temprana hayan conquistado algunos jóvenes la confianza de los electores, que de ordinario únicamente debe depositarse en personas ya maduras, sin em-

(1) La Memoria de Rolin-Jacquemyn, intitulada *De la réforme électorale*, é impresa en Bruselas (1865), contiene importantes observaciones acerca de los medios, buena fé y verdad del sistema electoral.

bargo, no puede dudarse que en algunos casos puede ser perjudicial la ley restrictiva que sólo considera dignos de ser votados á los hombres de cierta edad.

c) En tercer lugar hay que tener presente que las constituciones más antiguas exigían, con harta frecuencia, el pago de cierto censo elevado. Hasta 1858 la ley inglesa de 1837 exigía en los miembros de la Cámara Baja, cuando eran elejidos en los condados como caballeros, una renta líquida anual de 600 libras esterlinas, siendo por otra parte necesario que los representantes de las ciudades y burgos electorales tuviesen una renta semejante de 300 libras; pero la ley de 1858 abolió todos los requisitos fundados en la mayor ó menor riqueza. La *carta francesa* de 1814 (§. 38) para ser diputado exigía 40 años de edad y el pago de una contribucion de 1.000 francos, por lo ménos, pero aún esta misma exigencia desapareció en 1848, sin que haya sido nuevamente renovada. La constitucion bávara (1818) exigía tanto que era necesario para el diputado tener asegurados los medios de una subsistencia independiente, hasta que en 1848 tambien fué suprimida esta restriccion.

Las constituciones más recientes han hecho desaparecer este estado de cosas, segun lo vemos en Suiza (desde 1830), en Bélgica (1831), en Prusia (1850), en el Imperio alemán (1867, 1871) etc. La principal garantía del atributo característico de los elejidos reside evidentemente en la confianza de los electores, en el mismo acto de la eleccion. Con la exigencia de la satisfaccion de un gran censo se altera la representacion popular, pues, segun las circunstancias, serán excluidos hombres eminentes mientras que no se alejará de la Asamblea á los demagogos y charlatanes.

Otro tanto puede decirse sobre la negacion de una nómina especial que sirva de indemnizacion á los diputados para sus viajes y manutencion, pues no pocas veces acontece sean efectivamente excluidos de la Cámara por no contar con lo necesario para hacer frente á los gastos y para que no queden expuestos á las eventualidades consiguiertes á su estancia en la capital, mientras dura el tiempo de su comision.

Frecuentemente se observa que en esta materia son distintas las costumbres aún en el seno de los mismos pueblos. En efecto, los diputados de la Cámara popular de los

diversos Estados alemanes, aisladamente considerados, reciben, por regla general, un diario determinado á que se da el nombre de dieta, é indemnizacion por los gastos ocasionados por los viajes, mientras que, por el contrario, á los miembros del *Reichstag* se niega toda especie de indemnizacion. En Suiza es más frecuente que los miembros de las grandes Asambleas cantonales no reciban suma alguna, en tanto que los individuos de la gran Asamblea de la Confederacion, en oposicion á lo que acabamos de decir acerca de Alemania, reciben dietas é indemnizaciones para los fines anteriormente señalados. Los individuos del Parlamento inglés tampoco tienen asignacion alguna; pero, por el contrario, los del Congreso norte-americano reciben estipendio anual muy pingüe. Por último, la constitucion napoleónica de 1852 negó al principios los miembros del cuerpo legislativo toda indemnizacion; pero, sin embargo, la concede tambien ántes de terminar el año.

Ahora bien, aunque el interés del Estado parece hablar en favor de la idea de que el cargo de los representantes del pueblo sea honorífico y no retribuido, tampoco es necesario echar en olvido que es de todo punto indispensable se asigne una módica cantidad á los diputados que se juzguen necesarios, á fin de que, por no poder éstos atender á los gastos que semana tras semana y día tras día originan la vida de la capital á hombres que no son ricos, no se vea la nacion privada de las fuerzas que aquéllos pudieran prestarla. Cuando se niegue á los representantes la subvencion de que tratamos, tanto ménos tendremos que reconocer en dicha medida las inspiraciones del sufragio universal, tal cual lo entiende la democracia, la cual aparecerá en contradiccion consigo misma. No hay duda que tratándose de una nacion aristocrática, como Inglaterra, que gobierna á sus propias expensas la nacion, la falta de dietas tiene significado propio; pero, si atendemos al nuevo carácter de los Estados, como el que informa á la Confederacion germánica y al reino de Italia, creemos que en medida proporcionada á las circunstancias del país deben señalarse rentas á los representantes de la nacion. En lo venidero sólo el sistema de las asignaciones, que ya rige ámpliamente en la mayor parte de los Estados, garantizará la verdad de la Cámara popular y la participacion en el poder de las agrupaciones de las clases medias.

e) Por otra parte, muy diversas son las respuestas que se dan á la cuestion de si los empleados públicos deben ser excluidos de la eleccion ó de emitir su voto en la Cámara popular.

En Inglaterra, los ministros son nombrados habitualmente por la corona de entre los miembros del Parlamento y no pueden permanecer siendo ministros cuando pierden su puesto en aquella Asamblea. Por el contrario, no pueden ser elegidos para dicho cargo, ni los empleados de contribuciones, ni los jueces asalariados, ni los secretarios de las oficinas de gobierno, ni los clérigos (1).

Segun la Constitucion de los Estados-Unidos de América, son excluidos del Congreso todos los empleados de la confederacion y áun los mismos ministros, mientras que pueden ser elegidos los empleados de los Estados particulares, lo cual acontece tambien en Suiza; pues, en tanto que se excluye á los empleados de la confederacion y á los clérigos, se admite á los individuos de una y otra clase cuando son empleados de los cantones. La Constitucion del imperio alemán solamente excluye á los miembros del Consejo federal.

La Constitucion Prusiana de 1850, así como otras Constituciones de Alemania, no excluye á los empleados, pero permite á los ministros la entrada en el Parlamento con voto consultivo, áun cuando no son elegibles.

La Constitucion Francesa de 1791, declaró incompatibles las funciones de administracion y de justicia con el empleo de representante del pueblo, pero en el tiempo de la restauracion (1814-1848) ambas funciones fueron compatibles. Tambien fueron elegibles para los cuerpos legislativos (1852 hasta 1870) los empleados imperiales, y aunque en un principio fueron únicamente excluidos los ministros y consejeros de Estado, sin embargo, ya en 1869 se levantó la prohibicion.

Segun la Constitucion italiana (Ley de 1860), no pueden ser votados los empleados inscritos en la nómina, pero, con todo, se hace una excepcion en favor de los ministros, los consejeros, los miembros del Tribunal de casacion, el secretario general del ministerio, los oficiales superiores del

(1) Esta materia se encontrará más detallada en Cox en su obra *Ordenanzas públicas de Inglaterra*, traduccion de Kühne, p. 109.

ejército y de la marina, los individuos de la direccion de instruccion pública, los de la de sanidad y los profesores universitarios, siendo, sin embargo, excluidos los clérigos que tengan cura de almas ó jurisdiccion eclesiástica.

Por último, tanto la Constitucion holandesa como la belga, no excluyen á los empleados.

El excluir á éstos de la Cámara, priva á este cuerpo los individuos más aptos para tratar los negocios, y debilita, por consiguiente, el crédito y autoridad de la Asamblea; pero, si en ella tiene preponderancia la clase de los empleados, fácilmente se concibe que la oposicion de la Cámara, frente á frente del gobierno, es ilusoria, perdiendo la Cámara la opinion en que debe ser tenida por el pueblo. Por consiguiente, á los electores toca buscar el justo medio entre ambos extremos.

Por lo demás, no debemos considerar bajo este punto de vista á todos los empleados; porque los que desempeñan cargos profesionales, como los médicos del Estado y los profesores, son completamente iguales á los privados; los jueces tienen garantía de la independenciam de su posicion y, por lo tanto, sólo ofrece gran dificultad la condicion de los empleados del gobierno, propiamente tales. En efecto, si ellos solos fuesen los directores de la oposicion, entónces quedaría perjudicada la unidad y la autoridad del cuerpo gubernativo, y, si el gobierno pudiese apoyarse principalmente en la influencia que los mismos pudieran tener en la Cámara, entónces la independenciam de ésta correría gran peligro. En tiempos de luchas violentas obran, por consiguiente, con mucha cordura los electores, al no elegir, por regla general, á ningun empleado, excepcion hecha de los ministros responsables.

La elegibilidad de los clérigos únicamente merece tenerse en cuenta cuando las relaciones entre la Iglesia y el Estado sean amistosas y los individuos en cuestion francamente se acomodan á los deseos del gobierno; pero la eleccion de los mismos será peligrosa, en la hipótesis contraria, y muy principalmente cuando en la nacion de que se trate, el clero se deje llevar por la autoridad extranjera de los pontífices romanos y de sus obispos.

6. La eleccion de *diputados suplentes*, solamente en alguno que otro país usada, desde que esta institucion vió la luz en la Asamblea nacional francesa de 1789, no merece, á

nuestro juicio, ser, en concepto alguno recomendada, porque los suplentes, por regla general, no son los que el pueblo realmente desea elegir y, por lo tanto, los electores toman poco interés cuando de su eleccion se trata, aconteciendo frecuentemente que para librarse de las consiguientes molestias, votan al primero que se presenta, todo lo cual confirmaría nuestro primer aserto si no lo hiciera tambien el hecho de que el diputado primeramente elegido encuentra en esta institucion mayor facilidad para retirarse, impidiéndose así el que se proceda á una nueva eleccion de persona en quien podría tenerse entera confianza.

7. Digna de estudio es la costumbre inglesa, posteriormente imitada en el continente, por ejemplo en Grecia (§ 64), en Baviera (Ley de 4 de Junio de 1848, § 29); en Prusia (§ 78), y en el Imperio alemán (§ 21), de que el diputado á quien se dé algun cargo régio, debe sujetarse á nueva eleccion, proporcionando así á los electores la oportunidad de renovar claramente el testimonio de su confianza, ó de negárselo, eligiendo á otro individuo que la merezca.

8. Casi siempre encontramos el establecimiento de determinados *periodos* que, al cumplirse, hacen que la Cámara popular tenga que sujetarse á nueva eleccion, dando lugar á la renovacion general del Parlamento ó sólo á la renovacion parcial. Desde los tiempos de Jorge I, la Cámara baja inglesa va teniendo la duracion de siete años, y ántes de dicha época sólo duraba un triennio; la Cámara de los representantes en la América Septentrional (1, 2) sólo dura dos años, así como en cada uno de los Estados de la confederacion de la misma la duracion es de un año; en la segunda Cámara prusiana (§ 73) y en la de la Confederacion germánica del Norte (§ 24) es de tres años; en la Cámara de los diputados de Belgica (§ 51) de cuatro años; y, por último, la vida de la segunda Cámara de Baviera y del cuerpo legislativo francés es de seis años (§ 13).

La renovacion general se ha hecho regla general, y sólo donde existe Cámara única es peligrosa, porque interrumpe de repente la tradicion de la práctica del Estado, y frecuentemente salta, díganoslo así, repentinamente de un sistema político á otro totalmente diferente.

9. En la monarquía constitucional, á más de esto, la disolucion de la Cámara popular á fin de dar lugar á nuevas elecciones, es derecho importantísimo del monarca y ex-

pediente el más idóneo para consultar el voto de la nación, así como también para el establecimiento de la armonía de las diversas partes del cuerpo legislativo, tanto en sus mutuas relaciones como en las que deben mediar entre aquéllas y el monarca (1).

En la democracia representativa, por el contrario (América del Norte, Suiza, República francesa), no se concede al gobierno semejante derecho, no porque éste sea considerado como limitación del derecho popular, que, antes contrario, por la disolución de la Cámara ensancha la esfera de su jurisdicción, sino únicamente por celo del poder del gobierno y por respeto al elevadísimo crédito de la representación.

10. La revocación del nombramiento de cada uno de los diputados llevada á cabo por sus mismos electores, debe tenerse como inorgánica y peligrosa para la verdadera posición de cualquier representante del pueblo, puesto que éste está obligado á votar según forme su conciencia en el seno de la Cámara, y si debe ser considerado como representante de todo el pueblo, en ninguna manera ha de ser tenido como mandatario de los que lo eligieron.

(1) Por lo que á Inglaterra respecta véase á Blackstone I, 2, 7; para Bélgica, *const.* § 71; para Baviera, § 23; para Prusia, § 51; para Francia, *const.* del año 1852, § 46; para la Confederación de la Alemania del Norte, § 25.

CAPITULO VI.

FORMACION DEL SENADO Y DE LA ALTA CÁMARA.

El Senado ó la Alta Cámara, no debe ser repetición de la Cámara popular, ni apoyarse en el mismo principio que ésta. El organismo del Estado no puede tener dos órganos, que por su parte desempeñen el mismo oficio; puesto que si la primera Cámara debe ser una verdad, debe así mismo estar en posesión de un principio particular y de suyo político, y llevar á cabo un cometido asimismo particular.

1. Su natural destino es representar los elementos *aristocráticos* del Estado, así como el de la Cámara popular es el de representar el *demos*. Por consiguiente, es un poder medio entre el jefe del Estado y la mayoría popular, por lo cual no tiene en ésta el origen de su fuerza, sino que la encuentra en su propio seno y en los distintos caracteres en que se funda, teniendo sobre todo por base á la *cualidad*, no á la cantidad, y su fundamento es la *distinción*, la cual en sí misma y de suyo, es ya una fuerza política. Por esto precisamente á ella pertenece *solamente la aristocracia real*, que existe en el país de que se trate, aunque en sentido más amplio comprenda también á *toda* la verdadera aristocracia que en aquél se encuentre.

2. La institución noruega, según la cual el *Grosz-Ding* de los representantes del pueblo, elige en su propio seno una cuarta parte de sus miembros, para que pasen á constituir el *Lag-Ding*, constituyendo los restantes el *Odels-Ding* (Const. § 74 y siguientes), muestran la necesidad de las dos Cámaras, aunque no asegure la satisfacción de esa necesidad. En efecto, ¿cómo puede la cuarta parte de semejante asamblea, como cámara particular, hacer frente á las