
CAPITULO SEGUNDO.

EL LEGISLATIVO.

- 1. El legislativo; requisitos generales; procedimiento, etc.—2. El sistema bicamarista; razones de su adopción.—3. Composición de la cámara alta.—4. Distribución del poder entre ambas cámaras.—5. Legislación directa; iniciativa y referendum.**

1. El legislativo; requisitos generales; procedimiento, etc.—Se ha dicho en el capítulo que precede que es necesaria la diversidad en la composición de las diferentes ramas del gobierno, para obtener las condiciones requeridas en cada una. Al ejecutivo toca más la acción que la deliberación: rapidez y unidad de propósito son sus requisitos principales. En el judicial, es, sobre todo necesario el conocimiento técnico de la ley aplicable y una facultad lógica ejercitada para esa aplicación. El legislativo es por excelencia un cuerpo deliberante, y para la deliberación dos cabezas valen más que una, y doscientos son mejores que dos. Un cuerpo legislativo debe componerse de muchas personas que representen numerosos intereses, varios puntos de vista y diferentes secciones de la comunidad. No puede señalarse un tamaño preciso como propio para un congreso; si bien el número acrecienta la suma de sabiduría, su exceso embaraza la acción. La Asamblea Constituyente francesa reunida en 1789 se componía

de cerca de 1200 miembros; fué el cuerpo legislativo más numeroso de los tiempos modernos y resultó de imposible disciplina. De los congresos popularmente electos en el mundo, la Cámara de Diputados de Washington contenía en 1913, 435 miembros; la Cámara de los Comunes británica, 670; la Cámara de Diputados francesa, 597; el Reichstag alemán, 397; los diputados italianos eran 508, y los de España 406. El número de miembros de las legislaturas locales en los Estados Unidos varía mucho. El año citado, New Hampshire tenía 405, Massachusetts 240, Virginia 100 y Delaware sólo 35.

Casi sería imposible la obra de la legislación actual para tan numerosos cuerpos colectivos, sin la adopción de planes y sistemas de procedimiento bien definidos. Toda gran agrupación que obra al acaso y sin reglas formales, está expuesta a convertirse en una torre de Babel; sus resoluciones, para usar la frase de Bagehot, resultan "ahogadas en la reunión" (wedged in the meeting). Tal fué el caso de la Asamblea francesa en 1789, a que ya nos hemos referido, que en su primer entusiasmo se inclinó a proceder "según los impulsos del espíritu" más bien que a seguir un plan definido, y rechazó la sugestión de adoptar las reglas de los Comunes ingleses. "Nada discuten en su Asamblea", escribía el Gobernador Morris, que estaba entonces en París como observador interesado en sus procedimientos; "más de la mitad del tiempo se pierde en gritería y barullo". La experiencia universal ha demostrado la necesidad de lo que se llama procedimiento legislativo, un método definido de trabajo que el congreso adopta como parte de las formalidades requeridas para la formación de la ley. Reglas de este género han sido adoptadas por todos los principales congresos del mundo. Como es natural, son obra del congreso mismo, y pueden, por tanto, desatenderse en momentos difíciles. Su fin es hacer el despacho

de los negocios ordenado y eficiente; evitar, por una parte la acción precipitada e irreflexiva, y por otra el debate prolijo e infructuoso. Tienden estas reglas a ser intrincadas y confusas, en virtud de la profusión de negocios que tratan de recargar a los congresos modernos. Bryce, en su "American Commonwealth", dice que un miembro diligente de la Cámara americana de diputados, necesita un período de sesiones para enterarse de las reglas del procedimiento.

Mencionaremos algunos preceptos generales adoptados en la mayor parte de los cuerpos legislativos. El más importante consiste en imponer la necesidad de que un proyecto no sea votado de una vez ni en su totalidad, sino en tres diferentes lecturas y con intervalos de tiempo. Así se intenta impedir que la asamblea obre bajo el estímulo del momento o se comprometa en una medida, quizá bajo la influencia de una pasajera emoción. En la cámara inglesa de los Comunes "el miembro que quiere presentar una proposición debe notificar previamente su intención." Cuando llega el turno de la moción, el representante pide permiso para introducir su proyecto, la cámara acuerda que la proposición se traiga por su autor y otros miembros designados por él; puede entonces presentarse en seguida en esta forma: el autor se presenta en la barra, el presidente anuncia que se presenta un proyecto y lo pide, el autor lo lleva a la mesa y lo entrega en la secretaría, que le da lectura. El trámite de "primera lectura e imprímase", pasa sin enmienda ni debate, y se acuerda que se dé segunda lectura en día señalado. Vuelve el proyecto el día fijado, y se consulta a la cámara si se lee por segunda vez, y si el voto le es favorable, pasa a una comisión de la Cámara plena, en donde se discute y vota cada artículo, probablemente con modificaciones. Concluído este período, se fija día para la discusión, la comisión pre-

presenta su dictamen, y a menos que se hagan nuevas modificaciones, el proyecto se sujeta a su tercera y definitiva lectura. Todavía después de esto el proyecto puede ser reconsiderado, si la Alta Cámara lo enmienda.

Otro sistema de procedimiento legislativo consiste en pasar la iniciativa a una serie de comisiones, con el fin de facilitar el despacho de los negocios, y permitir al cuerpo que aumente su capacidad de trabajo, por medio de la división de la tarea. Este sistema se ha desenvuelto principalmente en la Cámara de Diputados norteamericana. La primera y segunda lecturas son entonces de mera fórmula, porque el secretario no lee más que el título del proyecto presentado, pasando en seguida a la comisión a quien corresponde la materia. Las comisiones se nombran por el presidente y en cada una están representados los dos grandes partidos nacionales. En el LXII Congreso, la Cámara de Diputados tuvo más de sesenta comisiones fijas. Entre las más importantes figuran las de Autorización de gastos, Medios y recursos, Bancos y Moneda, Comercio, Reclamaciones etc. La mayor parte de las iniciativas mueren en manos de la comisión; pues aunque una comisión no tiene facultad para rechazarlos, puede aniquilarlos con un dictamen adverso, sustituyendo el proyecto con otro y aun por simple negligencia. Este sistema, acompañado como está de reglas estrictas de debate, tiende a quitar la dirección de los negocios a la Cámara y a desalentar la acción independiente de los miembros individuales. La Cámara francesa de Diputados adopta el especial sistema de dividir la totalidad de sus miembros en once secciones; de estas, y nombradas por los miembros de cada grupo, se eligen las comisiones para cada proyecto que se presenta. Este método no es satisfactorio, porque no está de acuerdo con el sistema de gobierno de gabinete que se supone regir en el Congreso. El

azar que designa el grupo puede entregar a comisiones de oposición los proyectos del gobierno. Sin embargo, hay que convenir en que es más fácil señalar los defectos del procedimiento legislativo, que sugerir los remedios adecuados.

Otro punto de importancia en la dirección de los trabajos legislativos es la necesidad de un método que cierre forzosamente el debate. El procedimiento de la mayor parte de las asambleas contiene medios para que pueda ponerse a votación la conclusión de un debate y el voto del asunto de que se trata. El Senado de los Estados Unidos es una excepción a esta regla. Es parte de la dignidad tradicional de este cuerpo, no restringir la libertad de discusión, cerrando el debate. Mientras tanto, en la Cámara de Diputados, la clausura del debate, "la cuestión previa", como se le llama, puede ser pedida por un miembro, y se admite si la apoya la mayoría de los presentes. Hasta hace poco esta regla no existía en la Cámara de los Comunes inglesa; pero sucedió en la segunda administración de Gladstone (1880-85), que los miembros irlandeses se aprovecharon del hecho para obstruccionar todos los negocios parlamentarios, hablando con exceso, lo que hizo necesario que la Cámara, aunque con alguna repugnancia, adoptase la regla, por un acuerdo de 1882, revisado en 1887. Bajo la reglamentación presente, puede presentarse una moción para terminar el debate, que deja a discreción del presidente el someter a votación la clausura. Un propósito semejante se realiza por lo que se llama "clausura por compartimientos" o "la guillotina" que consiste en una resolución de la Cámara que niega la discusión de ciertos artículos del proyecto, o limita el tiempo que se ha de dedicar a todo él o alguna de sus partes. Esta enérgica medida del procedimiento fué aplicada en el caso del proyecto de Home Rule que estuvo a punto de no pasar en los Comunes en 1893.

2. El sistema bicamarista; razones de su adopción.—De todos los medios que se han puesto en uso para asegurar en la obra legislativa el cuidado y reflexión convenientes, el más importante es la división del Congreso en dos partes, creando así lo que se llama el sistema bicamarista legislativo. No se supone que el deseo de evitar una acción precipitada sea la sola razón para establecer un Congreso en esta forma; ya se verá que a menudo sirve para otros propósitos, pero aquél es el fundamento capital para la separación del legislativo en dos cuerpos. En la actualidad el sistema bicamarista prevalece casi universalmente. Los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania y todos los principales países de Europa tienen congresos bicamaristas. Sólo el Reino de Grecia confiere el poder legislativo a una sola cámara (el Bulé). México y los Estados sudamericanos han copiado a los Estados Unidos, estableciendo congresos compuestos de senado y cámara de diputados. Aun en las subdivisiones del gobierno federal la estructura bicamarista se conserva: los cuarenta y ocho Estados de la Unión Americana tienen congresos compuestos del senado y una cámara más. Dos de las provincias del Canadá (Quebec y Nueva Escocia) tienen una cámara alta y una baja, y los Estados de Australia lo mismo que los diferentes reinos, ducados, etc., que componen la Federación Germánica tienen también dobles cámaras. El Japón al reconstruir su gobierno con conocimiento de la experiencia europea en 1889 estableció el sistema bicamarista.

Las objeciones contra el sistema unicamarista tienen fuerza abrumadora. “De todas las formas de gobierno posibles en la humanidad,” dice el distinguido historiador W. E. H. Lecky, “no conozco ninguna que pueda ser peor que el gobierno de una cámara democrática, sola y omnipotente”. Lecky asienta sin duda la proposición con demasiada se-

veridad; pero el hecho es que el sistema unicamarista ha dado siempre pruebas de deficiencia. Una sola cámara sin el freno de la revisión de otra que se le asocia resulta precipitada e irresponsable, está muy expuesta a las influencias del momento, sometida a las emociones por la pasión o la influencia de la oratoria y sujeta a súbitos accesos de derroche o sordidez. Pero, fuera de estos argumentos más o menos psicológicos, hay objeciones prácticas para una cámara sola. Elegidos por regla general, todos al mismo tiempo, sus miembros representan las opiniones de la comunidad en determinado tiempo y sobre ciertos principios; pero el transcurso del tiempo y la aparición de nuevas opiniones públicas, pueden romper la armonía de tal cámara con la opinión general mucho antes de que expire el término de sus funciones. Una natural confusión de ideas tendió en tiempo pasado a confundir la existencia de una sola cámara con el principio de la soberanía popular, como si el gobierno del pueblo no permitiese la existencia de una segunda cámara; preocupación nacida del hecho histórico de que la Cámara de los Lores fué una institución aristocrática. Como consecuencia de esto, los demócratas de la revolución francesa (1791) adoptaron el legislativo de una sola cámara, y la proposición de agregarle una segunda asamblea fué desechada como resabio de las ideas aristocráticas. El mismo error se cometió en la constitución de 1848 de la segunda república francesa. El abortado parlamento germánico de 1848 contenía también la cámara única. Aun en los Estados Unidos se probó el sistema unicamarista: Georgia y Pennsylvania en 1790 y Vermont en 1836, abandonaron el sistema, hoy en favor, de doble cámara. La idea de que una segunda cámara en el congreso es incompatible con la soberanía popular, es enteramente falsa; ambas cámaras pueden tener su origen en el pueblo, aunque sean elegidas en forma dife-

rente y por distritos diversos; la existencia de dos no implica necesariamente el reconocimiento de castas ni conduce a la estratificación de la sociedad. Buenos ejemplos de ello son los senados de Francia y los Estados Unidos.

3. Composición de la alta cámara.—Supuesta la necesidad de la existencia de una cámara alta, lo primero que debe considerarse es la manera de su composición. Debemos decir incidentalmente que el término “cámara alta”, usual para referirse a una parte del Congreso es en la actualidad impropio, ya que en cuanto a poder constitucional la llamada alta es en casi todos los casos la más débil de las dos cámaras. El término es simplemente histórico, más por falta de otro mejor es conveniente seguir usándolo. La composición de una cámara alta puede fundarse en derecho hereditario, en nombramiento, en elección o en una combinación de estos motivos. Consideremos sucesivamente los diferentes métodos. El principio hereditario aplicado en una organización política futura, no puede tomarse en serio; porque no es probable que una comunidad civilizada que no ha tenido legisladores hereditarios, los creara deliberadamente. Ciertamente es que este principio fué usado hasta cierto punto al crearse la Cámara de los Lores en el Japón (1889), pero fué más bien como reconocimiento de las diferencias sociales y políticas existentes que como la creación de diferencias nuevas. “La idea de legisladores hereditarios”, dice Thomás Paine en sus Derechos del Hombre (1791), es tan extravagante como la de jueces o jurados hereditarios y tan absurda como un matemático por herencia y tan ridícula como un poeta laureado por herencia.” Pero una cosa es objetar el principio de herencia en la construcción de un legislativo nuevo, y otra pedir su abolición en donde ya existe. En muchos países ha tenido origen en la evolución histórica del gobierno, y corresponde a dis-

tinciones sociales que existen como un hecho innegable en la estructura de la comunidad y que en lo general opera satisfactoriamente. Tal es indudablemente el caso de la Cámara de los Lores Británica. No existe actualmente una oposición intensa a que esta cámara exista: cierto es que los radicales y los socialistas piden su abolición y muchos liberales tales como Lord Rosebery y Galdstone la han amenazado con reformas; pero la oposición de los liberales ha surgido más bien del hecho de que la Cámara de los Lores es grave y desesperadamente conservadora, que de repugnancia a la naturaleza de su estructura.

La Cámara de los Lores está basada en el principio hereditario más profundamente que ningún otro cuerpo legislativo existente. Contiene unos seiscientos miembros; número que varía por las defunciones o la creación de nuevos pares. De estos sólo cuatro son vitalicios (cuatro eminentes juristas que se crean como lores de apelación para proveer a la Cámara del necesario conocimiento legal cuando funciona como alta Corte); veintiseis son arzobispos y obispos de la Iglesia establecida; diez y seis son elegidos por los pares escoceses de entre ellos mismos; veintiocho se nombran por los pares irlandeses, también de su seno, y el resto son designados de entre los pares del Reino Unido. La creación de un par lleva consigo el derecho hereditario a un asiento en la Cámara, pues la corona no tiene el derecho de nombrar simples vitalicios fuera de los cuatro antes mencionados. Los Congresos continentales que adoptan el principio hereditario, lo aplican sólo de un modo parcial en la composición de la cámara alta; además de los príncipes de la sangre y de los miembros hereditarios, incluyen un buen número nombrados por la corona sólo durante su vida. Tal es el caso de Prusia, Austria, Hungría y España; pero de estos países, sólo en Hungría for-

man mayoría los pares hereditarios. En España y en Austria se da también una representación a la Iglesia católica romana; en Hungría las iglesias griega, protestante y católica están representadas en la alta cámara; pero en todos los casos la representación clerical está en escasa minoría. La alta cámara prusiana incluye cierto número de miembros electivos, representantes de los terratenientes, los gobernadores de las ciudades que cuentan más de cincuenta mil habitantes, etc. España tiene también buen número de senadores electivos que representan instituciones comerciales, provinciales o universitarias. Hay que observar que aun en los casos en que las curules hereditarias se otorgan a los nobles en constituciones modernas (Prusia en 1850. España en 1876), representan en realidad la continuación de los privilegios de que antes gozaron los nobles (rentas feudales, exención de impuestos, etc.), o bien significan una compensación por su pérdida. Por esto en todas partes la porción hereditaria de la cámara es vista como un resabio del pasado. No hay miembros hereditarios en la cámara alta de Francia, Suiza, Holanda, Dinamarca, Bélgica, Noruega, ni en Italia salvo la excepción de los príncipes de la familia real.

En muchos países las curules de la alta cámara, o a lo menos una parte de ella no se obtienen por herencia ni por elección; sino que sus miembros son nombrados por el ejecutivo. Tal sistema, aunque repugna a primera vista, tiene razones en su favor. La experiencia ha demostrado que el procedimiento de la elección popular, no siempre da por resultado la designación de los hombres más hábiles y adecuados. La elección es propicia para los candidatos que tienen en más alto grado el arte popular, que cuentan con facilidad oratoria, en muchos casos bufonesca, que no repugnan el abuso político, y que tienen una reputación (la militar, por ejemplo), a

propósito para apoderarse de la imaginación de la multitud. Hay en cada comunidad hombres de gran talento, notorios en las ciencias o en las letras, que nunca serían elegidos en los comicios, que vacilarían en ofrecerse como candidatos, y que están, sin embargo, admirablemente dotados por su inteligencia y su carácter para ocupar un asiento en la cámara. El sistema de nombramientos hace posible, por lo menos en teoría, la designación de esta clase de hombres. A este principio obedecen los nombramientos para el senado en Italia, para los que se requiere que la persona designada haya servido antes un cargo elevado o haya adquirido fama en las letras, en las ciencias o en otra actividad benéfica para la nación. Muchos congresos del Continente, como ya hemos visto, admiten el mismo plan parcialmente para la formación de la alta cámara. El sistema de nombramiento se ve en su integridad en el reino de Italia y en el Dominio del Canadá. En Italia todos los senadores, con excepción de los príncipes de la familia real, son nombrados de por vida por el rey, y tomados de las siguientes clases: obispos, altos funcionarios, miembros de la cámara baja después de tres términos de servicio, miembros de la Real Academia de Ciencias, los que pagan seiscientos o más dólares anuales de impuestos, y hombres que han beneficiado a la nación en las letras, etc. En Canadá el senado se compone de miembros vitalicios designados por el Gobernador General, en número total limitado, y lo mismo que el de cada provincia. Desgraciadamente la experiencia ha demostrado que los senados hechos por nombramiento son mejores en teoría que en la práctica. La dificultad con que en los hechos se ha tropezado consiste en que, sea cual sea el poder constitucional de tal senado, es incapaz de servir de contrapeso a la cámara elegida popularmente. El senado en Italia es un cuerpo débil y no puede ofrecer una opo-

sición real a la cámara de diputados. En el Canadá, igualmente, la vida y el poder parlamentarios se concentran en la cámara baja.

Nos resta considerar el sistema de elección aplicado a la composición de las altas cámaras. Este es el método que se emplea, en su forma directa o indirecta, en los Estados Unidos, en la Federación y en los Estados, en México, Cuba y en los países sudamericanos, en Francia, Bélgica y en Australia. La primera dificultad que presenta es hacer de la cámara alta una simple duplicación de la baja, lo que no llenaría el propósito y podría conducir a conflicto crónico constitucional. Para impedirlo, se han empleado varios medios: primeramente, en un gobierno federal (sobre todo desde el ejemplo de los Estados Unidos en 1787), el problema se puede resolver por sí solo, haciéndose de la cámara alta especial representante de las unidades federales, y la baja del pueblo en conjunto sobre la base de la población. Así, en los Estados Unidos hay dos senadores por cada Estado y en Cuba cuatro; en el Brasil tres por Estado, lo mismo que en Australia. En el gobierno federal alemán los Estados que constituyen la federación están representados en el Bundesrath, no con base de igualdad ni con relación a los habitantes: aun los más pequeños tienen un representante mientras que Prusia tiene diez y siete. (1). En todos estos casos la representación en la cámara baja se basa en la población. Es esta una creación muy útil, porque hace posible la federación entre unidades de diferentes tamaños, de las cuales las pequeñas verían con recelo a las grandes entrar en la unión sobre bases de representación simplemente proporcionadas al número, en tanto que las mayores rehusarían aceptar una fe-

(1) Recuérdese que el autor escribía poco antes de la gran guerra.

deración en términos de completa igualdad con las pequeñas.

Otro método de distinción entre las dos cámaras se ha encontrado variando el sistema de elección y adoptando la directa para la cámara baja y la indirecta para la alta. Así en Francia la cámara de diputados se elige por el sufragio directo universal de distritos aproximadamente iguales en población; en tanto que la elección de los senadores es indirecta y hecha por un colegio electoral compuesto de los diputados, consejeros generales y de distrito (miembros de los Concejos locales), y representantes de los concejos municipales de cada comuna, que forman la mayoría del colegio. La intención primitiva fué dar al senado la representación de la vida orgánica de la comuna o municipalidad, en tanto que los diputados representarían a la nación en conjunto. La elección indirecta se usa también en los Estados Unidos, en donde los senadores son elegidos por las legislaturas. (1). En el gobierno de los Estados, los senadores son elegidos por el pueblo, pero por distritos electorales diferentes de los que eligen a los diputados. Además de aquellas diferencias en la elección, pueden hacerse otras variando los distritos electorales para una y otra cámaras, como acabamos de indicarlo, o señalando diferente duración para los cargos y añadiendo la renovación parcial de los cuerpos. En los Estados Unidos, por ejemplo, los senadores duran seis años y los diputados dos; en Francia el término para los diputados es de cuatro años y para los senadores de nueve. En los Estados Unidos se renueva un tercio del senado cada dos años; en Francia y Holanda, la renovación es de un tercio cada tres años. Este método

(1) Por una reforma constitucional posterior a la época en que el autor escribía, la elección de los senadores se hace ya por sufragio popular directo.

de renovación parcial, es de particular utilidad y eficacia; porque da a la cámara alta un carácter de permanencia y de estabilidad, que neutraliza la tendencia de la cámara baja a un cambio demasiado completo del personal y de espíritu como resultado de una elección general.

4. Distribución del poder entre las dos cámaras.

—Hasta aquí la materia de la composición de las cámaras; veamos ahora cuál es el grado relativo de poder de cada una. La práctica usual es dar a las dos facultades iguales y coordinadas: cada una puede iniciar un proyecto; pero no llega a ser ley sino con la aprobación de la otra. Esta regla general tiene una importante excepción: para levantar y emplear fondos, en la mayor parte de las naciones, el poder de la alta cámara tiene algunas limitaciones. Históricamente debemos considerar que esto procede por imitación de la relación existente entre las cámaras de los Lores y los Comunes de Inglaterra, en donde los cordones de la bolsa han estado desde el siglo XIV en manos de los Comunes. Pero no puede considerarse esta casi universal restricción del poder de las altas cámaras como una simple adaptación accidental, pues hay para ella excelentes razones. En la generalidad de los casos de presentación de un proyecto en un congreso, no se produce gran daño si lo propuesto por una cámara se rechaza por la otra: las cosas simplemente quedan como estaban antes; pero cuando se trata de proyectos sobre fondos públicos el caso es muy diferente: si el proyecto para levantar y emplear el dinero no pasa, el servicio público se paraliza. Es pues más prudente hacer la voluntad de una cámara más o menos decisiva en la materia, y de las dos la más directa y proporcionalmente representativa del pueblo debe ser la autorizada con mayor poder. La inferioridad atribuída a la cámara alta en materia de finanzas varía en los diversos congresos: es completa en el

caso de la Cámara de los Lores, pues este cuerpo por las costumbres constitucionales y de acuerdo con la Ley del Parlamento de 1911 no tiene facultad de iniciar, modificar ni rechazar una ley de impuestos o gastos votada por los comunes. Otras altas cámaras, como sucede en Prusia y en Holanda aunque no pueden iniciar ni enmendar los proyectos sobre dinero, tienen facultad de rechazarlo en block. Francia ofrece un caso dudoso: el senado no puede iniciar leyes sobre finanzas y sí puede rechazarlas; pero la cuestión sobre su facultad para modificarlas es un punto constitucional aún no resuelto claramente. El senado de los Estados Unidos representa un escalón en la serie ascendente de facultades. "Toda ley de impuesto", dice la Constitución, "se iniciará en la cámara de diputados; pero el senado puede proponer o concurrir con enmiendas como en las demás leyes". En realidad esta facultad de enmendar se usa por el senado con tal latitud hasta hacer las dos cámaras en su capacidad legislativa lo que Bryce ha llamado "realmente iguales y coordinadas". En algunos casos, para el congreso federal de Alemania y Suiza, las dos cámaras están legalmente sobre base de igualdad con respecto a leyes de impuestos. En Austria se ha añadido un ingenioso expediente para impedir que el desacuerdo de las dos cámaras detenga las ruedas del gobierno: previene la ley fundamental que si las dos cámaras, aún después de consultarse, no pueden llegar a un acuerdo con respecto a medidas financieras, la más baja suma de dinero votada sea la que prevalezca como concedida.

En todas las demás materias que no se refieran a dinero lo usual es que las dos cámaras estén sobre bases de igualdad constitucional; pero en la práctica acontece por lo general que la cámara baja es el asociado principal. En caso de conflicto entre ambas, la opinión pública está por lo común en favor de

la cámara que más directamente procede del voto del pueblo, y circunscribe considerablemente la resistencia que la cámara alta puede presentar a la asamblea popular. Esta es la explicación de la fuerza relativamente débil del senado en Francia, Italia y el Canadá. El caso del Bundesrath alemán y del senado americano, que gozan de un poder prácticamente mayor que la cámara baja, es enteramente excepcional. El senado americano debe su poder extensivo, en parte a su carácter federal, por virtud del cual representa a los Estados en su capacidad independiente, en parte al extenso período senatorial, y en parte a sus antecedentes históricos y a sus tradiciones adquiridas de peso y de estabilidad. Las relaciones constitucionales que existen por la costumbre nacional entre las cámaras de los Lores y los Comunes en el Reino Unido, son enteramente únicas. No podía suceder sino que la alta cámara, que no tiene miembros elegidos por el pueblo directa ni indirectamente, apenas pudiera presentar una débil resistencia a los Comunes, aun en materias diversas de las relativas a fondos públicos. He aquí cómo expone Dicey (Derecho Constitucional) la relación constitucional de las dos cámaras antes de los últimos desenvolvimientos: "Si hay una diferencia de opinión entre la Cámara de los Lores y la de los Comunes, la primera, hasta cierto punto no definido con precisión, debe ceder; y si los pares no ceden y los Comunes siguen gozando de la confianza del país, es obligación de la Corona o de sus consejeros responsables, crear nuevos pares (o amenazar con su creación), en número suficiente para dominar la oposición de la Cámara de los Lores, y restablecer la armonía de las dos ramas del legislativo". Por la "confianza de la nación" se entiende el apoyo que a la Cámara de los Comunes, o mejor dicho a su mayoría, da el pueblo,

votando en una elección general que envuelve la cuestión de que se trata.

Esta relación constitucional se resuelve algunas veces brevemente, declarándose que la Cámara de los Lores no tiene facultad de oponerse en el punto sobre que los Comunes fueron elegidos. El precedente fué establecido por el pase de la "Ley de reformas" de 1832. Los Lores insistían en oponerse a ella, aun después de que, disuelto el Parlamento, la elección produjo una nueva Cámara de los Comunes con abrumadora mayoría favorable a la reforma. La amenaza que por escrito hizo el Rey Guillermo IV de crear pares en favor de la ley, forzó a los Lores a abandonar su oposición. Conforme a este precedente, los Lores se han visto obligados varias veces a prescindir de su facultad legal de resistir a los Comunes. El proyecto derogatorio de las leyes sobre granos (1846) y para la desautorización de la Iglesia Irlandesa, son ejemplos adecuados. Que el precedente no había roto la facultad constitucional de los Lores, se vió en el rechazo del Home Rule de Gladstone (1893): a pesar de que se oponían a la Cámara de los Comunes elegida directamente sobre la cuestión de **home rule**, los Lores desecharon el proyecto; y se alegó en su favor que aunque los electores se habían declarado en favor del **home rule**, no habían apoyado el proyecto especialmente, porque no se había publicado al hacerse la elección. Se encontró también otro argumento de que el proyecto se había precipitado en los Comunes por la próxima clausura, que quizá había abreviado indebidamente el debate.

En época reciente la relación constitucional de las dos cámaras ha sido objeto de mayores innovaciones. La Cámara Alta rechazó la ley de presupuestos aprobada ya por los Comunes, en 1909. Ciertas partes de la ley, como la creación de un impuesto sobre el aumento de valor de las tierras, parecieron

a los Lores más bien sociales que financieras, y no sujetas, por tanto a la libre disposición de los Comunes. La reprobación del bill produjo una prolongada crisis constitucional, que concluyó con el pase de la "Ley del Parlamento", que establece lo siguiente: todo proyecto sobre fondos públicos que sea rechazado por los Lores, puede ser ley con sólo el asentimiento del rey; la calificación del proyecto para decidir si es o no sobre fondos, corresponde a los Comunes; los proyectos que ni sean de fondos ni sobre ampliar la duración del Parlamento, pueden también ser leyes sin el voto de los Lores, con tal que hayan pasado a los Comunes en tres sesiones sucesivas (de uno o dos parlamentos), y que hayan pasado dos años entre la segunda lectura en la primera sesión de los Comunes, y la tercera en la sesión tercera. La misma ley, limita a cinco años la duración del Parlamento.

Sean los que fueren los arreglos que existan, legales o consuetudinarios, subsiste el peligro de un conflicto entre las cámaras o de su paralización irremediable. En muchos parlamentos, como en el Congreso de los Estados Unidos o el parlamento británico, se aligera el peligro por el sistema de conferencias entre comisiones de ambas cámaras. Si el Congreso, no puede acordarse sobre una modificación, se nombra una comisión de senadores para conferenciar con otra de la Cámara de Diputados con el fin de arreglar una transacción; y aunque han existido serias diferencias entre los dos cuerpos, la posibilidad de una paralización insuperable no es un peligro especial del sistema americano. Fuera del sistema de conferencias de comisiones, no hay medio legal para forzar un avenimiento entre las cámaras. El caso es diferente bajo la nueva constitución de Australia: los congresos australianos (especialmente el de Victoria), han probado los graves peligros que amenazan en un desacuerdo obstinado entre los cuer-

pos legislativos, y como resultado de las dificultades surgidas, la nueva constitución provee medidas que tienden a imposibilitar una paralización completa del legislativo federal. Para el caso en que la cámara baja apruebe primera y segunda vez un proyecto y el senado se obstine en rechazarlo, el Gobernador General está facultado para disolver ambas cámaras simultáneamente; y si después de la elección persiste la dificultad, el Gobernador convoca a una reunión conjunta cuyo voto es definitivo.

5. Legislación directa; la iniciativa y el referendun.—Para concluir la materia del legislativo y sus procedimientos, expondremos brevemente lo que es la legislación directa o formación de las leyes por medio de la acción del pueblo mismo. Que la totalidad del pueblo por lo menos los votantes participen en el proceso legislativo, parece ser la realización de la idea del gobierno democrático. Rousseau veía esto como la única verdadera expresión de la soberanía popular, y en una y otra forma se ha conocido desde los primeros tiempos históricos. En Atenas existía la **Ecclesia**, asamblea de todos los ciudadanos libres, erigida por Solón en el siglo VI A. C. como órgano superior político, en la cual los ciudadanos decidían sobre la paz y la guerra y votaban sobre los asuntos que les eran presentados por el Consejo de los Cuatrocientos. Los romanos tenían su **Comitia Tributa**, reunión del pueblo por tribus, que en los últimos días de la república se convirtió en una asamblea legislativa. En los pequeños cantones de Suiza el **Landesgemeinde** o reunión del pueblo, ha obrado desde tiempo inmemorial como cuerpo legislativo.

Tales órganos de gobierno han sido posibles en las ciudades estados del mundo clásico y en los cantones de Suiza por la estrecha extensión de su territorio; pero en Estados más grandes del mundo una

reunión efectiva del pueblo es una imposibilidad física y la soberanía del pueblo ha actuado por medio de asambleas representativas. Pero al presente el desarrollo de las comunicaciones rápidas por correo y telégrafo hace posible hasta cierto punto la participación de los ciudadanos en la formación de las leyes. El pueblo de un gran Estado no puede ciertamente ser reunido en un sitio para la deliberación; pero es posible que a un mismo tiempo dé su voto para una medida propuesta. El sistema de legislación directa que puede realizarse así ha sido favorecido por la creciente desconfianza respecto a los cuerpos representativos que se nota en muchos países democráticos en nuestros días. Hay una tendencia creciente a confiar en la voluntad general del pueblo que se expresa en voto directo. "El pueblo", dice el profesor Goldwin Smith, "no puede someterse a camarillas ni ser engatuzado ni intimidado; el pueblo no teme por su reelección si desecha algo que sostienen los Irlandeses, los prohibicionistas o los metodistas". Contra este extremo puede justamente objetarse que la formación de las leyes requiere, como toda tarea importante, preparación y experiencia especiales y que los intereses del pueblo están más garantizados en las manos de legisladores cuidadosamente elegidos, que cuando se someten a los azares del voto popular. El hecho de que en cada comunidad gran número de ciudadanos están necesariamente absorbidos en sus propios negocios para poder considerar debidamente los asuntos públicos que se les confía, es también de considerable peso.

Con razón o sin ella la legislación por el pueblo se usa en la actualidad en considerable extensión. Asume diferentes formas, de las cuales la más importante es **referendum** o sea la sumisión al voto popular de una medida propuesta o de una enmienda constitucional que se hace ley si es ratificada por

la mayoría requerida. La **iniciativa** consiste en el derecho del pueblo, obrando por petición y en suficiente número para que una medida legislativa se lleve al voto popular. Hay por último, lo que propiamente puede llamarse plebiscito, que es el voto del pueblo usado únicamente como expresión de su opinión, sin fuerza obligatoria y que tiene por objeto guiar la política del gobierno.

El voto directo se usa en Suiza más que en ninguna otra parte. De los dieciseis cantones y seis medios cantones que constituyen la federación, dos de los primeros y cuatro de los segundos conservan el inmemorial landesgemeinde ya mencionado. En Uri, por ejemplo (cuya total población es de 22,055), el pueblo se reúne una vez al año en una ancha pradera y vota los impuestos, aprueba leyes y elige a sus funcionarios ejecutivos para el año siguiente. Aún en los cantones que tienen cuerpos legislativos el referendum es ampliamente usado para someter las leyes al voto popular. En cerca de la mitad se emplea solamente cuando hay una petición; en los demás (excepto Friburg), es obligatorio y tiene que usarse para toda medida legislativa de importancia. En todos los cantones las reformas constitucionales sólo se hacen mediante ratificación popular. La iniciativa o derecho del pueblo para presentar leyes por petición, es una creación moderna introducida en las constituciones cantonales a mediados del siglo XIX. En todos los cantones menos tres, es permitida para las leyes ordinarias, y en todos menos uno, para reformas constitucionales. En el gobierno federal el referendum es obligatorio para las enmiendas constitucionales, y hay un referendum voluntario para someter las leyes ordinarias al pueblo si se pide por treinta mil ciudadanos o por ocho cantones. La iniciativa en la forma de proposición apoyada por cinco mil votantes existe también en el gobierno federal, y aunque nominalmente sólo es

admisible en reformas constitucionales, puede en la práctica aplicarse a cualquiera medida dándole la forma de enmienda en la constitución. Que el sistema así establecido es de gran importancia práctica en el gobierno suizo se demuestra con el hecho de que en abril de 1874 y octubre de 1896 se tomaron treinta y ocho votaciones populares. Por desgracia es imposible deducir ninguna consecuencia general respecto a la legislación directa por la experiencia de Suiza, porque los críticos, dentro y fuera del país están muy divididos en opinión.

En los Estados Unidos, la legislación directa, aunque con diverso nombre, existe en considerable extensión. La hay, en primer lugar en forma histórica, como "reunión de la ciudad" (town meeting), o asamblea de los electores municipales, que puede verse como reproducción del Landesgemeinde suizo. Los votantes se reúnen en masa una vez al año o en ocasiones especiales mediante una petición, y no sólo eligen a los "hombres selectos" o funcionarios municipales; sino que votan sobre impuestos, gastos y otros asuntos locales. El **town meeting** es un ejemplo de legislación directa del más puro estilo por cuanto permite tanto la discusión como la votación en la asamblea. Otro ejemplo de legislación directa se encuentra en la ratificación por el pueblo de las reformas constitucionales, sistema ya casi universal en los Estados Unidos. Las constituciones de muchos Estados hacen todavía otros usos del principio. Como ya se ha visto, el poder del Congreso del Estado está a menudo restringido por la prescripción constitucional que requiere para ciertos estatutos la aprobación popular. La constitución de Pennsylvania (1873), por ejemplo, declara que "el cambio de la capital del Estado no será válido mientras no se someta a los electores de la comunidad en una elección general y sea aprobado y ratificado por ellos". Igual disposición se encuentra en las constitucio-

nes de muchos otros Estados. Del mismo modo, un artículo de la Constitución de Iowa (adoptado después por las de New York, California, Illinois y muchos Estados del Oeste), previene que las leyes sobre contratación de empréstitos deben someterse al pueblo. En muchos Estados, la imposición de contribuciones más allá de ciertos límites, sólo puede ser efectiva por medio del voto popular. Como materias tratadas de este modo pueden citarse la enajenación de propiedad pública, la creación de bancos y el voto de las mujeres. El voto popular que rechazó el voto femenino en Dakota del Sur, Washington y Oregón, fué de este género.

La legislación directa se encuentra también en la forma de referendum municipal, en que el pueblo de un condado o ciudad vota para designar la cabecera del condado, contratación de deudas locales o la aceptación de la carta concesión de la ciudad. Esta fase especial de la legislación directa, por la que la formación o enmienda de la **carta** se somete al voto de los ciudadanos, se llama a veces el **home rule** municipal, y se ha puesto en uso en varios Estados de la Unión. En California una enmienda constitucional de 1906, previene que un quince por ciento de los votantes tiene facultad para proponer enmiendas a la carta, que deben someterse al voto del pueblo. Otra enmienda en Oregón del mismo año da a los votantes de cada ciudad o pueblo poder para enmendar sus cartas municipales. Igual desenvolvimiento se ha realizado en Washington, Minnesota y Colorado. La constitución de Michigan de 1908 establece el **home rule** municipal.

Al lado de este sistema está el del voto consultivo directo, adoptado como auxiliar del gobierno de la ciudad. Se toma este voto, bien por disposición de una ley del Estado, bien por facultad implícita en la **carta**, o por una disposición expresa contenida en ella. Así, una ley de Illinois de 1901 previene que

por petición de un veinticinco por ciento de su número total, los electores sean consultados sobre cualquier disposición municipal; y en virtud de esa ley Chicago expresó su opinión sobre el nombramiento directo de los funcionarios (1902), sobre la elección popular de los consejos de educación y sobre otras materias. Las provincias canadienses de Colombia Británica y Ontario, adoptaron en 1902 y 1903 este sistema de voto consultivo de los votantes de la ciudad.

La legislación directa se lleva aun más lejos en ciertos Estados de la Unión americana, como adopción general de la iniciativa y el referendum. Una reforma constitucional en Dakota del Sur establece la iniciativa y el referendum a iniciativa de un cinco por ciento de los electores; Oregón introdujo la iniciativa y el referendum en 1902, y por una enmienda de la constitución en 1906 instituyó la legislación directa local, mediante solicitud de un quince por ciento para la iniciativa y de un diez por ciento para el referendum. Montana, Oklahoma y otros Estados han admitido la legislación directa para el Estado y el municipio. Todo el sistema gana decididamente en favor, sobre todo en el Oeste del país, aprovechando la desconfianza que las legislaturas locales inspiran a la masa del pueblo. La legislación directa ha sido ayudada en términos generales por los partidos políticos y las asociaciones, especialmente las de tipo radical. El partido populista en la convención de San Luis en 1896 se declaró en favor del referendum y la iniciativa, y ha repetido su declaración en cada una de las convenciones sucesivas. Varias convenciones democráticas de los Estados, como las de Massachusetts, Nebraska y Rhode Island se han declarado en pro de la iniciativa y el referendum.

Semejante en naturaleza a la legislación directa, es la modificación introducida en la duración

de los empleos públicos bajo el nombre de revocación (recall). Expuesto en términos generales, el sistema quiere decir que la conservación de las funciones públicas sólo dura mientras lo permite la voluntad popular; en cualquier tiempo en que la mayoría de votantes lo determine, el empleado cesa en sus funciones. Los argumentos en pro y en contra de este sistema, descansan en las mismas bases que los relativos a la legislación directa. En términos idealistas se arguye que la voluntad del pueblo debe ser el poder superior, y que la revocación ofrece a los ciudadanos el medio de remover de su cargo a los que abusan de su autoridad.

El sistema, se dice, proporciona una buena arma contra la corrupción política y la siniestra influencia del dinero sobre el poder. A esto se contesta, como contra la legislación directa, que el pueblo no es todo sabio ni lo ve todo; que la revocación de un funcionario honorable puede obtenerse por una falsa apelación a las pasiones o intereses de los electores, ignorantes de los hechos y detalles del caso; que la incertidumbre en la conservación del empleo duplica la dificultad de su desempeño concienzudo, y que, lejos de ser una protección contra la maligna influencia del dinero sobre el poder, la revocación introduce una nueva y peligrosa forma de corrupción pública. Se insiste en estos argumentos principalmente con respecto a la revocación de los cargos judiciales; porque la tarea del juez, con su intrincado y técnico carácter, no es materia que esté al alcance de la resolución popular. Sólo la certidumbre de la conservación del cargo puede dar al juez ocasión para mantener su libertad de espíritu.

Hasta hoy no ha avanzado gran cosa la revocación como fase de la nueva demarcación. Sus propugnadores han llamado a veces la atención sobre la dependencia constante de los gabinetes británico y coloniales del voto de las cámaras bajas; pero no

es este un caso oportuno, como tampoco puede citarse el ejemplo de los delegados al congreso de la Confederación (1781-1789), que eran amovibles a voluntad de los gobiernos de sus Estados. La revocación, sin embargo, ha sido ya establecida para la administración de las ciudades en algunos Estados como Iowa, Kansas, California y Oklahoma. En el Estado de Oregón se ha extendido a los cargos judiciales.