

SECCIÓN SEGUNDA.

DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN PARTICULAR.

CAPÍTULO I.

Del Poder legislativo.

SUMARIO.—I. Naturaleza del Poder legislativo.

II. Organos del Poder legislativo. 1. Naturaleza corporativa de los mismos. 2. Diversos nombres con que se designan.

III. Cuestión acerca de la unidad ó dualidad de Cámaras.

IV. Teoría uni-cameral.

V. Teoría bi-cameral. 1. Sistema aristocrático. 2. Sistema mecánico. 3. Sistema de la doble discusión.

VI. Doctrina armónica de la doble representación; su relación con las teorías anteriores.

§ I. **Naturaleza del poder legislativo.**—Corresponde á la sociedad el Poder legislativo, y en representación de ella á las *Cámaras*, las cuales tienen por misión: formular como regla práctica el precepto jurídico, que la razón dicta y la opinión pública expresa, en armonía con las necesidades de cada tiempo; velar por la recta aplicación de las leyes, residenciando al Poder ejecutivo cuando se aparte del espíritu de las mismas en los actos que realiza; y declarar jurídicamente cuáles son los fines del Estado y los medios más adecuados para cumplirlos, regulando los servicios públicos, determinando los gastos generales de la Nación, y proporcionando los recursos en la forma más conveniente para los intereses de la colectividad y de los particulares.

Condición indispensable para el buen desempeño de esta misión, es la *inviolabilidad* de los individuos que forman las Cámaras por las opiniones que emitan. Las constituciones modernas han proclamado unánimemente este principio, estableciendo que los representantes no puedan ser procesados ni

arrestados sin autorización ó conocimiento de la Cámara á que pertenezcan.

El Poder legislativo es por naturaleza *irresponsable*, pues sus funciones no pueden sujetarse á leyes preexistentes, como quiera que él mismo es el encargado de formarlas. Contraen, sin embargo, los diputados y senadores una *responsabilidad moral* muy estrecha ante su conciencia y la opinión pública, por todos aquellos actos que verifiquen faltando á la misión que les está encomendada, por ignorancia, negligencia ó mala fe.

Si la inviolabilidad é irresponsabilidad del representante le protejen contra la arbitrariedad de los poderes constituidos, preciso es también asegurar su independencia contra las sugerencias que le hicieran torcer su voto con el estímulo de interés personal. Por esto se ha establecido igualmente en las modernas constituciones, el principio de la *incompatibilidad* de este cargo con otros empleos públicos, prohibiendo además al representante que reciba mercedes de la Casa Real ó del gobierno, como pensiones, sueldos, honores ó condecoraciones, so pena de entender que renuncia á su puesto en el Parlamento.

§ II. Órganos del Poder legislativo.

1) NATURALEZA CORPORATIVA DE LOS MISMOS.—Supuesta la necesidad de órganos especiales para el desempeño de las funciones públicas, principio es universalmente reconocido, el de que debe confiarse á Asambleas y no á determinados individuos, la representación del Estado en el ejercicio del Poder legislativo. Ciertamente es que la historia presenta ejemplos de algunos sabios que dictaron leyes á las repúblicas antiguas, pero como observa Pradier-Fodéré, si á veces filósofos-legisladores hicieron una constitución entera, nunca se encomendó á una persona sola la elaboración sucesiva de las leyes que en cada tiempo exigieran las necesidades del país. Los mismos reyes absolutos compartieron de hecho la potestad legislativa con Asambleas más ó menos numerosas, aunque no atendieran al voto de éstas sino á modo de súplica ó consejo. Base hoy de toda organización política el principio de la soberanía del Estado, solamente podría ejercerse la función legislativa por un individuo, en el caso de que tal misión le fuera expresamente

confiada por el cuerpo electoral. ¿Pero acaso se desempeñaría mejor esta función por medio de un órgano individual, que mediante un órgano colectivo?

Tienen sus defectos las Asambleas, según ya advertía Franklin cuando exclamaba: «reunid cierto número de hombres para aprovecharos de su sabiduría, y congregaréis inevitablemente con todos ellos sus prejuicios, sus pasiones, sus falsas ideas, sus intereses locales y su egoísmo.» ¿Mas no se correría el mismo riesgo designando á una sola persona, por grandes que fuesen sus merecimientos? Propio de la naturaleza finita del hombre, es el error en la inteligencia y el extravío en la voluntad; por eso la declaración de la regla de Derecho, sea obra de uno ó de muchos, podrá contradecir á veces los eternos principios de la justicia absoluta. Pero la discusión que ha de preceder en las Asambleas á la votación de la ley, es una garantía de su bondad. La pluralidad de representantes que componen estas Asambleas, responde á la diversidad de tendencias que constituyen la opinión pública. La votación de la ley, formada por el concurso de todos los elementos sociales, expresa cuantitativamente la apreciación de las necesidades generales que han de satisfacerse con ella; y si el número no determina la razón abstracta del Derecho, sirve para indicar cuál es el concepto del mismo reinante en cada momento histórico, señalando el grado en que es posible aplicar el ideal, según las circunstancias de lugar y de tiempo. Y como en esto consiste la obra del legislador, debiendo declarar la regla de Derecho en armonía con las necesidades presentes y de conformidad con la opinión pública, resulta claramente demostrado que las Asambleas son *órganos adecuados á la naturaleza de la función legislativa.*

2) DIVERSOS NOMBRES CON QUE SE DESIGNAN.—Desde luego se emplea como genérica la misma palabra *Asamblea*, que significa la reunión de miembros de un cuerpo deliberante, concretándose con el epíteto de *legislativa* para diferenciarla de otras que se constituyen para fines diversos; cuando la ley que ha de formarse es la Constitución del Estado, recibe *in strictu sensu* la denominación de *constituyente*. También es genérico el nombre de *Parlamento*, usándose más bien adjetivado para ca-

lificar cosas que se refieren á los órganos del Poder legislativo, y aplicándose como sustantivo y en sentido estricto á la representación popular. Genérica es igualmente la palabra *Cámara*, derivada de la latina *camera*, que trae su origen de la que tuvieron reyes y emperadores para auxiliarles en la administración de su patrimonio y de sus Estados, tomando su significación moderna á medida que los intereses públicos fueron separándose de los privados del monarca. Nuestras *Cortes* guardan cierta relación con tal origen, procediendo etimológicamente de *court*, *cort* ó *curia*, corte del rey. Pero sea de esto lo que quiera, es lo cierto que las palabras *Cortes*, *Cámaras*, *Parlamentos* y *Asambleas*, sirven hoy para designar en general los cuerpos legislativos, importando poco el sentido con que se usaran en otros tiempos.

Además de estas denominaciones genéricas, reciben tales cuerpos nombres especiales en cada pueblo.

Los países que aceptan el sistema bi-cameral, necesitan emplear tres palabras: una común, y dos para cada una de las Cámaras en que dividen el Poder legislativo.—Este NOMBRE COMÚN es propiamente: el de *Cortes* en España; *Dieta* en Suecia y Hungría; *Storting* en Noruega; *Rigsdag* en Dinamarca; *Reichsrath* en Austria; *Landtage* en Prusia, Baviera, Hesse y Wurtemberg; *Estados generales* en los Países Bajos; *Asamblea general* en el Brasil y el Uruguay; *Legislatura nacional* en Venezuela, y *Congreso* en Portugal, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Perú, el Ecuador y Paraguay.—LA CÁMARA BAJA, llámase *Congreso de los diputados* en España; *Segunda Cámara* en Suecia y Países Bajos; *Folkethin* en Dinamarca; *Odelsting* en Noruega; *Asambleas territoriales* en Rusia; *Cámara de los diputados* en Francia, Prusia, Italia, Portugal, Austria, Hungría, Rumanía, Méjico, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Salvador y Venezuela; *Cámara de los Comunes* en Inglaterra, su colonia del Canadá y la República de Haití; y *Cámara de representantes* en Bélgica, Estados norte-americanos, Colombia, Costa Rica y Uruguay.—LA CÁMARA ALTA denomínase *Cámara de los Lores* en Inglaterra; *Landsting* en Dinamarca; *Lagthing* en Norue-

ga; *Primera Cámara* en Suecia y Países-Bajos; *Cámara de los Señores* en Austria, Prusia y varios Principados alemanes; *Cámara de los Magnates* en Hungría; *Asamblea de la Nobleza* en Rusia; y *Senado* en España, Portugal, Francia, Bélgica, Italia, Rumanía y todos los pueblos de América que admiten la doble representación.

En cuanto á los países que han establecido el sistema unicameral: en Europa, Grecia tiene la *Cámara de diputados*, y Servia la *Skoupchitna* (Asamblea nacional) y en América, Guatemala la *Asamblea* y Honduras el *Congreso*.

Merecen indicación especial los Estados federales, en los que la dualidad de cámaras tiene caracteres propios por la índole de la federación. El Poder legislativo de la federación se ejerce por el *Congreso* en los Estados Unidos; por la *Dieta* en Alemania, y por la *Asamblea federal* en Suiza. El Congreso norte-americano se compone de la *Cámara de representantes* y del *Senado*; la Dieta alemana, del *Reichstag* y del *Bundesrath*; y la Asamblea suiza, del *Consejo nacional* y del *Consejo de la unión* (Estados).

§ III. **Cuestión acerca de la unidad ó dualidad de Cámaras.**—La indicación de los nombres con que se designan los órganos del Poder legislativo según los países, conduce inmediatamente á la tan debatida cuestión de la unidad ó dualidad de Cámaras.

Problema es éste que, con haberse debatido tanto, hay que considerarlo *como nuevo*, según dice Laveleye, porque la mayor parte de los argumentos que se han hecho valer por ambos lados, no pueden invocarse en nuestro tiempo. Impuesta la Cámara alta en ciertos Estados por las necesidades de su organización federal ó por la preponderancia de ciertos elementos aristocráticos, razón tienen también Bard y Robiquet en afirmar que su existencia es *cuestión nueva* bajo el régimen de la democracia y de la unidad nacional. Y sin embargo, tampoco estos escritores consideran el asunto fundamentalmente en relación con el carácter orgánico del Estado, por más que hagan muy atinadas apreciaciones. El mismo Stuart Mill que antes había expuesto razones nuevas en pro de la dualidad, creyendo

contraproducentes las que de ordinario se alegaban, no ha profundizado la cuestión, limitándose á consideraciones de conveniencia, pero sin enlace con la doctrina general del Estado; lo cual le llevaba sin duda á negar al problema la importancia que de hecho tiene en el terreno de los principios. Procuraremos desenvolver este tema con la novedad que hoy reviste, si bien aprovechando lo mucho que sobre el mismo se ha dicho con un sentido parcial y limitado.

§ IV. **Teoría uni-cameral.**—Preciso es reconocer que la teoría de la unidad de representación, cuenta entre sus defensores á los que fueron primeros en proclamar los principios del Derecho público moderno. Turgot criticaba á los norteamericanos por haber copiado el sistema bi-cameral de los ingleses, «como si esto que era necesario para contrabalancear la preponderancia de la monarquía, pudiera tener alguna utilidad en las repúblicas... y como si lo que tiende á establecer cuerpos diferentes no fuera una fuente de divisiones». Bajo la influencia de Turgot, contribuyó Franklin á que rechazase la dualidad el Estado de Pensylvania. Y Sieyes fué quien presentó en 1789 el argumento más valioso que luego ha venido repitiéndose en variedad de tonos, á saber: «La ley es la voluntad del pueblo; un pueblo no puede tener al mismo tiempo dos voluntades diferentes sobre un mismo asunto; luego el cuerpo legislativo que representa al pueblo debe ser esencialmente uno. ¿Para qué establecer dos Cámaras? Si están de acuerdo, una será inútil; si discordes, una habrá que no represente la voluntad del pueblo, pero la impedirá que prevalezca, lo cual equivale á una confiscación de la soberanía».

Destut Tracy, comentado á Montesquieu, sostenía que el cuerpo legislativo debe ser esencialmente uno y deliberar dentro de su seno, pero sin combatirse á sí mismo: que es erróneo el creer que una autoridad pueda existir por sí misma y contra otra autoridad, sin contar con el apoyo de la voluntad general; y que todos estos sistemas de oposición y de balanza, no son más que vanas puerilidades ó una guerra civil efectiva. Royer-Collard afirmaba que si la Cámara alta era producto de la elección, directa ó indirecta, tanto valía como cerrar las puertas de

la Cámara de los diputados; á lo cual ha añadido Tissot, que de no formarse por elección, ó es hereditaria y el gobierno degenera en aristocracia, ó se constituye por el Poder ejecutivo y es obra de la arbitrariedad.

Rotteck y Barranté se expresan de análoga manera. Armando Marrast presenta al Poder legislativo debilitado ante la opinión por el conflicto entre las dos Cámaras, cuando éstas no se ponen de acuerdo en la aprobación de una ley. Luciano Brunha dicho, cuando esta cuestión se discutía de nuevo en 1875 en la Asamblea francesa, «que la creación de una segunda Cámara no sólo es una inutilidad, sino una inutilidad peligrosa». Luis Blanc ha escrito en 1876, que la división del Poder legislativo es un obstáculo al progreso por la oposición que la representación del elemento conservador hace á las ideas nuevas, ya por tradición, ya por temor á lo desconocido. Y Menier sostiene las siguientes conclusiones: 1.ª, que las Cámaras altas tienden á desaparecer aun en los países en que tienen más preponderancia; 2.ª, que lejos de ser una garantía de la libertad, son instrumento de gobierno para el Poder ejecutivo; y 3.ª, que en vez de asegurar el orden, provocan conflictos oponiéndose á las Asambleas que representan más directamente la voluntad nacional.

La mayor parte de las impugnaciones que se hacen al sistema bi-cameral, proceden de la insuficiencia de los argumentos empleados para su defensa. Fijándose los impugnadores en el carácter esencialmente aristocrático que reviste por regla general la Cámara alta, han creído que está llamada á desaparecer en nuestro tiempo. Haciéndose cargo de la doctrina que justifica su legitimidad por la conveniencia de poner un freno á la representación popular, han calificado de pueril este sistema de contrapesos, que á fuerza de buscar equilibrios sólo produce la inacción, y que lejos de conservar el orden excita á la revolución con una resistencia sistemática á todas las reformas. La utilidad de la doble discusión de las leyes que muchos alegan para sostener la dualidad, parece insuficiente á los que defienden la representación unitaria, en lo cual no van descaminados, al menos según de ordinario se hace la defensa. Prescindamos, pues, de todas estas impugnaciones que, si están

justificadas con relación á tales doctrinas, no caben en la que nosotros defenderemos, y fijemos la atención en el argumento de Sieyes, que como hemos dicho, es el más valioso en pro de la unidad parlamentaria y de carácter común á todas las teorías que apoyan la dualidad.

«La ley es la voluntad del pueblo; un pueblo no puede tener al mismo tiempo dos voluntades diferentes sobre un mismo asunto; luego el cuerpo legislativo que representa al pueblo debe ser esencialmente uno». He aquí la primera parte del razonamiento hecho por el ilustre publicista francés, que tanto contribuyó con sus doctrinas y con sus actos al establecimiento del gobierno representativo en el continente europeo.

Conviene rectificar desde luego algunos conceptos que son propios de la época en que dominaba por completo la teoría rousseauniana. No es la ley producto de la voluntad, ni menos de la voluntad del pueblo en sentido de clase social. La voluntad no engendra la ley, sino que ésta se dicta por la *razón*, mejor ó peor *manifestada* por medio de la voluntad; en la función legislativa, dice con acierto Laveleye, debe buscarse antes la razón de la ley que la voluntad popular. No creemos, sin embargo, que basta esta certificación para que caiga por su base el argumento, como este autor entiende; dígase en vez de pueblo *Estado ó sociedad política*, y en lugar de voluntad popular *opinión pública*, y quedará en pie el argumento, revistiendo el carácter de la ciencia moderna.

Que la ley debe ser expresión de la opinión pública, según el concepto dominante del Derecho y de las necesidades sociales en el momento en que se forma, principio es que juzgamos incontestable en nuestro tiempo. Pero ¿se opone esto á la dualidad de Cámaras? Comprendemos la fuerza del raciocinio cuando se contrapone á la Cámara constituida por sufragio una Cámara organizada por otro medio diferente; mas carece de fundamento cuando ambas Cámaras deben su origen á la elección. Aun admitiendo que la ley sea la voluntad del pueblo, se incurre en error cuando se presenta esta voluntad como indivisa, lo cual se advierte fácilmente por el hecho de existir mayorías y minorías en una sola Asamblea que representan

tendencias diversas en el país. La opinión pública es una resultante de opiniones individuales, y al ser representada en la Cámara, refleja sus elementos diversos en la discusión y su carácter general en el resultado de la deliberación. Por esto pudo decir Laboulaye, y no hallamos motivo para que se le censure, que la ley siempre será *una*, cualquiera que sea el modo de interpretar la voluntad del pueblo (digamos mejor la opinión pública); que exista una, que existan dos Cámaras, siempre resultará que la voluntad general se forma mediante el sacrificio parcial de las voluntades particulares; que la voluntad de la Nación es la ley y no la deliberación que á ella precede; y que toda la cuestión consiste en averiguar si con dos Cámaras habrá más garantías que con una sola para la buena formación de aquélla. Sieyes, para ser lógico, debiera haber excluído de la Asamblea única á todos los que no pensasen como la generalidad; de no hacerlo, no podía deducir una consecuencia contraria á la dualidad de representación parlamentaria, pues que en último término, siendo *una* la ley, no deja de ser *uno* el Cuerpo legislativo, lo mismo habiendo dos Cámaras que existiendo una sola dividida en mayoría y minorías. Ahora bien; siendo poco exacta la proposición mayor, errónea la menor é ilógica la consecuencia, queda destruído el silogismo de Sieyes.

No es más firme el dilema que sirve de segunda parte á su argumento. Si están las Cámaras de acuerdo, dice, una será inútil; si están discordes, una habrá que no represente la voluntad del pueblo, y que por el contrario, oponiéndose á ella, equivalga á una confiscación de la soberanía. El segundo término será cierto, si se atribuye al Senado la misión de combatir sistemáticamente á la Cámara popular, y si se le organiza de otro modo que no sea la elección; en cuanto al primero, es decir, respecto á la utilidad de la doble representación, cosa es que hemos de examinar detenidamente. Conste sin embargo, que Tissot, al reproducir en otra forma este dilema, no vacila en declarar que no es contraria al Derecho natural la existencia de las dos Cámaras, si son producto del sufragio y concurren á la formación de una misma ley, lo cual satisface completamente nuestro propósito por el momento.

§ V. **Teoría bi-cameral.**—Comprendemos bajo este nombre, todas las doctrinas que admiten la doble representación. Y antes de exponer las razones que en nuestro concepto justifican la dualidad, examinaremos los argumentos que de ordinario se emplean para defenderla, dando lugar á diversos sistemas que calificamos con los nombres de *aristocrático*, *mecánico* y de *la doble discusión*.

1) **SISTEMA ARISTOCRÁTICO.**—Durante mucho tiempo ha prevalecido la opinión, de que la existencia del Senado se apoya en la necesidad de que estén representados los intereses de la aristocracia de la sangre ó del dinero, contra las tendencias democráticas de la Cámara popular.

Ya Montesquieu, bajo la influencia de la Constitución inglesa, pedía una representación especial para las familias poseedoras de la riqueza, de un nombre ilustre, de una tradición gloriosa, con objeto de que no declarasen la guerra al nuevo régimen que se estableciera sobre la base de la libertad. Pero la escuela doctrinaria extremó la teoría, diciendo por boca de Guizot: «Que toda sociedad se compone de dos grandes agrupaciones de hombres: unos que viven de sus rentas, y otros de su trabajo sin poseer tierras ni capitales; que estos dos elementos son esenciales y eternos en la sociedad, y que si no tienen una representación distinta será sacrificado el uno al otro por medio de la expoliación y de la anarquía». Esta idea halló eco en Thiers cuando dijo que, aun en las repúblicas, debe haber *altas clases* que se opongan al movimiento demasiado rápido de las que se elevan, defendiendo las instituciones *antiguas* contra las *nuevas*. Pero Rossi sistematizó la teoría al relacionar la Cámara alta con el elemento *conservador* de las sociedades, y la Cámara popular con el *progresivo*, pretendiendo que de esta suerte la dualidad legislativa descansaba en la misma organización social. Fijándose Pacheco en el aspecto aristocrático de la Cámara alta y en la situación histórica de cada pueblo, creía que su existencia era más bien cuestión de circunstancias, y que donde quiera que hubiese una aristocracia con intereses atendibles, debía tener una representación especial. Y Alcalá Galiano, con análogo sentido al de Rossi,

decía que «el cuerpo más alto en clase, está destinado á representar lo que es firme, á volver por la *conservación* de lo existente, siquiera sea en demasía; y el cuerpo segundo en esfera, á abogar por las mejoras, siquiera al buscarlas peque en desear demasiado las novedades, compensándose y enfrenándose mutuamente ambos males.»

Con acierto se ha calificado esta teoría de anticuada y peligrosa. ¿Qué mayor imprudencia puede haber, pregunta Laveleye, que declarar hostiles los intereses del capital y del trabajo, instituyendo dos Cámaras rivales para representarlos? ¿Véis que la ola de la democracia avanza y para defender á la sociedad contra el socialismo queréis oponer una reunión de hombres privilegiados, cuyo título para ocupar el poder se hace consistir principalmente en que son ancianos y ricos? Defender la Cámara alta por su espíritu de resistencia al progreso, en un tiempo tan ávido de reformas, ¿no equivale á entregarla desde luego á la impopularidad, perdiéndola irremisiblemente? ¿No es esto organizar constitucionalmente la lucha de los pobres contra los ricos colocándolos por separado en una Cámara aristocrática, como para indicarlos mejor á las iras populares?

Deficiente es, en efecto, tal doctrina, y bien lo prueba el partido que de ella saca Menier para combatir la dualidad de Cámaras, lo cual demuestra cómo se perjudican las instituciones cuando mal se defienden. Hay ciertas gentes, dice, que habiendo arrebatado por fuerza ó por astucia, una parte de sus derechos á los demás ciudadanos, tienen miedo de que éstos los reivindiquen, y piden un medio de defensa contra ellos, refugiándose en la segunda Cámara. Ocúpala según unas constituciones por derecho de nacimiento, y según otras por las facultades que tiene el Poder ejecutivo de designar dentro de ciertas categorías; de suerte, que por regla general estas Cámaras de Lores, Pares ó Señores, se encuentran organizadas con el fin reconocido de defender ciertos privilegios contra su reivindicación por la nacionalidad, hallándose además en tal situación de dependencia con respecto al Poder ejecutivo, que si no se inclinan ante su voluntad, puede éste cambiar la mayoría por la designación de nuevos miembros.

Las resistencias que la aristocracia presenta en Alemania y en Inglaterra á la abolición completa del régimen feudal en materia de propiedad, justifican en cierto modo estas palabras. Y no se crea que organizando las Cámaras sobre la base de la oposición entre el principio aristocrático y el democrático, habían de reducirse á determinados puntos los conflictos, sino que por el contrario la lucha, como dice muy bien Mailfer, sería general extendiéndose á todas las consecuencias que se derivan en el orden civil, en el administrativo y en el económico.

2) SISTEMA MECÁNICO.—Con mejor sentido científico, han buscado otros publicistas la razón de la dualidad de Cámaras en la naturaleza del Poder público, dividiendo el legislativo para evitar que degenera en arbitrario y despótico.

He aquí como se expresaba ya Delolme en 1771 al publicar una notable obra sobre la Constitución de Inglaterra, llevando ventaja á Montesquieu en este punto. Regla general, decía, la tranquilidad de un Estado y la estabilidad de su constitución, dependen de que el Poder ejecutivo sea único y de que el Poder legislativo esté dividido; la división del ejecutivo introduce necesariamente oposiciones de hecho, violencias entre sus miembros, lo cual da por resultado una guerra continua en que acaba por triunfar el derecho de la fuerza; en tanto que la oposición que se insinúa entre las diversas fracciones del Poder legislativo, es siempre una oposición de principios y de intenciones que se resumen al votar y que producen la verdad y el reposo: la verdad, porque efecto del concurso de elementos diferentes tiene la ley todas las probabilidades de ser buena; y el reposo, porque cuando uno de ellos sucumbe y ve perdido su proyecto, lo peor que puede suceder es que se apla-ce la ley sin costar al Estado otro sacrificio que el de una especulación útil que ha fracasado pero que puede existir más tarde. Como las leyes derivan su autoridad de lo que ordena el Poder legislativo, sólo dividiéndole podrá impedirse que se haga arbitrario, pues si á la ley se encomienda el evitarlo de nada servirá porque puede cambiarla cuando le plazca.

Participando de la misma opinión dijo Clermont-Tonnerre,

que una sola Cámara será perfectamente esclava ó despótica. Y Boissy d'Anglas combatía la Convención diciendo: «En una sola Asamblea, la tiranía no encuentra oposición más que en los primeros momentos. Si una circunstancia imprevista, un entusiasmo, un extravío popular, logran vencer el primer obstáculo, no vuelve á encontrar otro alguno. Sirvese de la autoridad de los representantes como instrumento para combatir á la Nación misma; funda sobre una base sólida y única el reinado del terror, y los hombres más virtuosos no tardan en verse obligados á sancionar sus crímenes, á dejar que corran ríos de sangre, antes de que puedan derribar al tirano y restablecer el imperio de la libertad.»

Esta consideración es también la que sirve de fundamento á Stuart Mill, cuando dice: «La división del Poder legislativo tiende á evitar el mal efecto que produce en el ánimo de todo el que ejerce poder, sea un individuo, sea una asamblea, el sentimiento de que no hay sino á él á quien consultar. La mayoría de una Asamblea única, cuando ha tomado un carácter permanente y se halla compuesta de las mismas personas, que obran habitualmente juntas y están seguras de la victoria, llega fácilmente á ser despótica y presuntuosa, luego que se ve libre de la necesidad de examinar si sus actos serán aprobados por otra autoridad constituida. En suma, es de desear que haya dos Cámaras, por la misma razón que aconsejaba á los romanos el nombramiento de dos cónsules, para que ni el uno ni el otro pudiesen estar expuestos á la influencia corruptora del poder absoluto, aun durante el espacio de un solo año.»

Conduce tal doctrina á proclamar el principio de «dividir el Poder para moderarlo cuando no es posible que tenga superiores». Benjamín Constant que tenía gran predilección por la Cámara de los Lores, inclinábase más bien á este principio cuando afirmaba que «la Nación sólo es libre cuando se pone un freno á la representación pública». Y la misma razón es la que decide principalmente por el régimen de las dos Cámaras á Lefébre, Laboulaye, Laveleye, M. Block, Palma, y hasta cierto punto á Grimke, el cual á pesar de sus distingos entre países de grande y de pequeña extensión, rectifica el que se diga

que el sistema bi-cameral es un freno exterior y sostiene que por el contrario sus ventajas se derivan de ser freno interno que una Cámara impone á la otra, pero sin limitar ninguna la voluntad del país.

Tiene esta doctrina en su apoyo la verdad de que «todo poder único tiende al absolutismo», máxima reconocida por la generalidad de los escritores políticos desde Aristóteles hasta hoy, y sancionada por la historia con numerosos ejemplos en cuanto á las Asambleas legislativas, figurando en primer término el Largo Parlamento de Inglaterra y la Convención francesa en la época del terror.

Pero no se ha de olvidar que existen en las constituciones modernas preceptos que tienden á evitar los abusos del Poder legislativo; la corta duración de las Asambleas, la necesidad de la sanción, la posibilidad de disolverlas, y sobre todo la existencia de un poder moderador, en que no habían pensado los políticos del pasado siglo, y que tiene por misión resolver los conflictos constitucionales, apelando á la opinión pública cuando la desatienden sus representantes.

La división del Poder legislativo en dos Cámaras sólo con el objeto de que éstas se contrapesen recíprocamente, carece de razón de ser mientras no se asigne un carácter especial á cada una de ellas dentro del genérico de representar al país. Si ambas se constituyen de igual modo y con los mismos elementos, lejos de oponerse se sumarán y no se conseguirá esa ponderación á que se aspira. Si por el contrario han de organizarse de diferente manera, preciso será explicar la dualidad de representación por un principio superior á los efectos mecánicos que se deriven de su mera coexistencia.

El equilibrio en mecánica, decía Cavour, indica el estado de inmovilidad, el cual pugna con el carácter esencialmente progresivo de la civilización moderna; por cuyo motivo calificaba de falaz y errónea la metáfora de la doble balanza, de que se han servido los publicistas para demostrar la utilidad de la segunda Cámara.

Creemos, pues, que esta teoría que llamamos mecánica, hallando su explicación en añejas doctrinas que atribuyeron á

las Asambleas un poder enteramente absoluto, pudiera tener su utilidad para apoyar la dualidad de Cámaras, pero siempre que ésta se justifique por razones más altas en consonancia con la organización general del Estado.

3) SISTEMA DE LA DOBLE DISCUSIÓN.— La conveniencia de la doble discusión de las leyes, con objeto de que todas las opiniones se oigan, todos los intereses se aprecien, no haya pasión que arrastre, ni precipitación que perjudique, ni utopía que prevalezca, ni tampoco intemperancia que triunfe, es la razón en que muchos se apoyan para defender la dualidad de Cámaras, siendo de notar que tal consideración aparece más bien como secundaria en relación con las anteriores, y vienen á parar en ella escritores que parten de supuestos diferentes.

Laboulaye dice, que la división del Poder legislativo es útil para evitar la precipitación, introducir la sabiduría en los debates y educar el pueblo con la discusión repetida de un mismo asunto. Maurice Block considera también el sistema bicameral como garantía contra medidas precipitadas y como medio de enseñanza política, añadiendo que la oposición entre ambas Cámaras obligará á cada una á estudiar mejor la cuestión, y que aunque la discusión doble pudiera aparecer como obstáculo á la prontitud en las resoluciones, fácil sería en casos urgentes el evitarlo, poniéndose de acuerdo los presidentes de ambas.

Ampliando más el pensamiento, se expresa Laveleye en los siguientes términos: «Otra ventaja de la segunda Cámara (además de la indicada por Mill que él acepta como fundamental), es la necesidad que impone á la primera de demostrar que tiene razón. La discusión de una ley es á veces útil por sí misma; no basta pedir una reforma, sino conseguir que triunfe en la opinión; precisamente la oposición que hacen los lores en Inglaterra á la Cámara de los Comunes, sirve para hacer populares las medidas que desechan; el país estudia mejor la reforma, los pares acaban por ceder... La obligación en que se encuentran las Cámaras de entenderse para hacer una ley, comunica á las dos juntas un espíritu de conciliación y transacción, que es indispensable para la práctica de las instituciones

libres.» Y á este propósito indica el autor muy oportunamente, que como siempre hay en las Cámaras cuando menos dos partidos opuestos, preciso es que en lo posible la mayoría tome en cuenta las objeciones y repugnancias de la minoría, á fin de no empujarla á una oposición facciosa.

Fijándose Grimke en la organización federal de los Estados Unidos, sostiene la dualidad de representación «para que las leyes se dicten en atención, tanto á los intereses nacionales, como á los intereses locales». Pero planteando la cuestión con un carácter más general y respondiendo á la pregunta de «si debe dividirse el Poder legislativo en una república unitaria», hace una distinción según sea de grande ó de pequeño territorio: cuando es grande, dice, puede necesitarse la segunda discusión, pero cuando es pequeño no se necesita, porque se hace inútil mediante la intervención directa del pueblo. Sin embargo, no deja de reconocer el publicista norte-americano, que en todo caso la doble discusión contribuye á la mayor madurez de las resoluciones que se adopten.

Decimos de esta teoría algo muy parecido á lo que indicábamos respecto á lo anterior; no negamos la utilidad de sus observaciones, pero notamos la carencia de un principio que pueda servir de sólido fundamento.

Suponiendo realmente necesaria la doble discusión, todo lo más que llegaría á probarse es que debía discutirse dos veces la misma ley, pero sin que esto prejuzgase la dualidad de Cámaras, pues que la revisión podría tener lugar en una sola.

Para que la doble discusión produzca resultados prácticos, es necesario que sean diversos los criterios que presidan en las Cámaras, y entonces hay que atribuir á cada una de éstas un carácter especial, en que no se fijan los defensores de este sistema.

El problema consistirá en organizar de tal modo la representación pública, que sin autorizar oposiciones sistemáticas, se discutan las mismas leyes bajo diversos aspectos, que respondan á diferentes manifestaciones de la opinión; y si esto se consigue, el principio que imponga la dualidad será el mismo que demuestre la conveniencia de la doble discusión legislativa.

§ VI. **Doctrina armónica de la doble representación.**—La exposición de las principales opiniones que se han emitido en pro ó en contra de la dualidad de Cámaras, sirve desde luego para indicar el interés con que se ha examinado por los publicistas esta cuestión de la ciencia política. Su comparación recíproca atestigua la necesidad de establecer un fundamento racional, que justifique de un modo sistemático esas razones aisladas y de conveniencia que de ordinario se alegan en apoyo de la dualidad, al propio tiempo que corrija exageraciones de escuela, ó más bien de partido, que sólo conducen á perjudicar la causa que se defiende.

Este fundamento racional lo hallamos en la naturaleza orgánica del Estado, que ha de reflejarse en la representación.

La sociedad humana está organizada mediante la coexistencia armónica de dos elementos, á saber: uno *individual*, en cuyo sentido podemos definirla como *mera pluralidad* de hombres; y otro propiamente *social*, bajo cuyo aspecto decimos que se compone de familias, de pueblos, de colectividades religiosas, científicas, morales, económicas, en suma, de *diversas agrupaciones* de hombres, que cumplen juntos, alguno ó todos los fines de la vida con un carácter particular. Fije cada cual la atención en su propia existencia, y encontrará que es «uno de tantos» que viven socialmente, y que además pertenece á una determinada colectividad por razón del fin especial á que se dedica.

Ahora bien; siendo el Estado la sociedad misma con todos sus elementos esenciales y caracteres históricos, aunque considerada sólo en uno de sus aspectos, que es el jurídico, debe reflejar en su organización estos dos elementos, dando representación á los ciudadanos en su doble carácter de individuos y de miembros de una profesión ó clase. Bajo este supuesto, defendemos la dualidad de Cámaras, atribuyendo á la una la representación general de los individuos del Estado, y á la otra la representación especial de las diferentes instituciones sociales, que viven dentro del mismo con existencia propia y realidad histórica.

Este es el sistema que presentía Sismondi, cuando pedía

que estuviesen representadas las agrupaciones industriales y mercantiles en la organización del Poder legislativo, interviniendo de algún modo en las funciones públicas, como ya intervinieron en la Edad Media. Á esto ha querido sin duda Laveleye referirse, cuando ampliando la indicación de Sismondi dice, que debieran entrar en la alta Cámara representantes de las industrias, de las funciones, de los servicios, y de las academias, con lo cual se obtendrían conocimientos especiales que faltan de ordinario en la Cámara popular. Tal es la doctrina que fundaba mejor Ahrens, derivándola de un concepto jurídico, cual es el derecho mismo de elección, considerado ya como inherente á toda persona individual, ya como propio de un orden de trabajo ó cultura social. Y algo semejante ha debido pensar Mailfer, cuando ha dicho que deben contenerse todos los intereses en la organización legislativa para aplicar la noción de lo justo.

En efecto; precisamente porque en la declaración del Derecho no sólo debe apreciarse el criterio de la generalidad, sino también el de la institución ó clase á que especialmente se refiera, es por lo que creemos que deben existir dos Cámaras. Y no se diga que sería suficiente una, porque el representante lo es á la vez del país y de la clase á que pertenece, pues no estando investido por ésta de una representación especial, no puede decirse que realmente la representa; así es que su voto significará sólo su modo de pensar individual, pero nadie dirá que sea lo que piensa la clase á que pertenece, como si ésta, por medio de representantes designados al efecto, hubiese formulado su opinión colectiva. Tanto más, cuanto que en la Cámara popular no se eligen los representantes en consideración á su profesión ó clase, sino como tales individuos, pertenecientes á un determinado partido. Es necesario dar representación á las clases *como tales*, y en la relación que mantengan, según su respectiva importancia en la vida social.

La doctrina que establecemos es la que debiera llamarse, con más propiedad que la formulada por Rossi, «de organización social»; pues no está dividida la sociedad como pretendía éste entre dos elementos, uno que sea progresivo y otro con-

servador; los verdaderos elementos de la sociedad son el individual y el colectivo de clases y profesiones; la conservación y el progreso solo significan tendencias de tales elementos.

Compárese lo dicho con las teorías precedentes, y se hallarán justificadas muchas de las ventajas que éstas atribuyen á la dualidad, y corregidas sus exageraciones.

El sistema *aristocrático* tendrá su razón de ser, en cuanto la aristocracia represente realmente una clase en el país por los *finés sociales* que cumpla; y aunque los senadores que á ella pertenezcan, propendan á conservar lo antiguo, no se hará del Senado un instrumento para anular, en nombre del privilegio, la opinión pública.

Los buenos efectos de la contraposición recíproca que se propone el sistema *mecánico*, se producirán como una consecuencia natural de la dualidad misma, pero sin lucha de elementos adversos; no existirá el equilibrio de la inmovilidad, pero sí, como dice Cavour, la regularidad de movimiento del péndulo.

Los partidarios de la *doble discusión* conseguirán su deseo de que la ley se discuta dos veces; mas no será una discusión idéntica, pues que una Cámara discutirá con el criterio general político, y la otra con el criterio especial técnico de cada función social.

Infiérese de lo dicho que puede perfectamente defenderse la dualidad de Cámaras, sin abdicar de los principios del Derecho público moderno; antes bien fundándose en ellos. El fervor con que se ha sostenido el sistema de la unidad, se explica fácilmente, teniendo en cuenta: 1.º, que fué predicado por los más entusiastas partidarios de la libertad política, y se ha aceptado como dogma liberal por este motivo; 2.º, que surgió como una protesta contra los Senados aristocráticos, y 3.º, que los falsos argumentos empleados para justificar la dualidad, han presentado á ésta en oposición con la democracia.

Concluamos diciendo que la doctrina armónica de la doble representación, hace camino, tanto en la esfera de los principios, como de los hechos; los escritores contemporáneos, incluso los anglo-americanos, como Jay, Kent, Story, Pomeroy, Curtis y otros, que defienden la democracia, van ya admitien-

do la dualidad; los Senados aristocráticos europeos, van transformándose en asambleas que representan de un modo especial los fines sociales. Últimamente en España, se ha dado entrada en la Cámara alta á los representantes de las universidades, academias y sociedades económicas; y colocada la cuestión en tal pendiente, como ya no podría explicarse la representación de tales corporaciones por los antiguos argumentos de la dualidad, es de esperar que no se tarde en dar ingreso también á las industrias y demás clases, haciendo del Senado la representación de todas las *profesiones y organismos sociales*, á distinción del Congreso que habrá de seguir representando los intereses colectivos é indistintos de todos los *individuos* del Estado.

La posibilidad de conflictos entre estas dos Cámaras, no puede servir de objeción contra el sistema dual, pues que tales conflictos se remedian fácilmente, por medio de una comisión mixta de las dos Cámaras, ó la votación colectiva de ambas reunidas, adoptando los procedimientos que tiempo há se practican en los países que por cualquier motivo tienen ya dos cuerpos colegisladores.

CAPÍTULO II.

Del Poder legislativo.

(Continuación.)

SUMARIO.—I. Organización interna de las Cámaras. 1. Constitución provisional y definitiva; examen de actas. 2. Designación de mesas, secciones y comisiones; gobierno interior y policía.

II. Funciones de las Cámaras. 1. Funciones legislativas. 2. Funciones de carácter económico. 3. Funciones de inspección administrativa. 4. Funciones especialmente representativas.

III. Celebración de las sesiones.

IV. Procedimiento parlamentario. 1. Iniciativa. 2. Discusión. 3. Votación.

V. Duración y renovación (total ó parcial) de las Cámaras.

§ I. **Organización interna de las Cámaras.**—Órganos las Cámaras del Poder legislativo, constituyen á su vez un organismo que bajo la unidad total de la función que realiza, se descompone interiormente en pluralidad de elementos que tienen su misión propia: la mesa, las secciones, las comisiones; organismo que se constituye á sí mismo y que regulariza su vida interna.

1) **CONSTITUCIÓN PROVISIONAL Y DEFINITIVA: EXAMEN DE ACTAS.**—Termina el procedimiento electoral con el envío á las Cámaras de las actas en que consta la elección de los representantes; y principio es generalmente reconocido, que sólo las Cámaras pueden admitir ó rechazar las actas de elección, decidiendo en último término sobre su validez ó nulidad, previo examen de las operaciones electorales, y después de haber resuelto las protestas que con motivo de éstas se hayan suscitado. En Inglaterra, desde 1868, se constituyen inmediatamente las Cámaras, dejando el cuidado de examinar las actas con protesta á los tribunales ordinarios, los cuales instruyen los sumarios oportunos para venir en conocimiento de los frau-

des y violencias que se hayan cometido en la elección; pero si este sistema tiene la ventaja de que simplifica la constitución de las Cámaras y tal vez impide que el espíritu de partido se sobreponga á la justicia, aprobando ó rechazando indebidamente las actas, sólo por ser el representante electo ministerial ó de oposición, tiene en cambio el inconveniente de que mezclando á los tribunales en las luchas políticas en los países en que no hay verdadera independencia judicial y en que la inamovilidad sólo existe como letra muerta en las leyes orgánicas, se acaba de hacer política á la magistratura y los manejos ministeriales se ocultan tras la autoridad de la cosa juzgada, impidiéndose además la mayor publicidad á que se presta la amplia discusión parlamentaria.

Ahora bien, si á las Cámaras corresponde aprobar las actas de la elección de sus miembros, y la aprobación de las actas es requisito indispensable para que las Cámaras se constituyan, ¿cómo realizar el principio antes indicado de la constitución interna de los órganos del Poder legislativo?

La constitución de Wurtemberg ha resuelto de un modo especial este problema con la institución del *Comité de los Estados*, especie de Comisión permanente (compuesta de dos miembros de la Cámara de los Señores, de ocho de la Cámara de los diputados y de los dos presidentes de estos cuerpos), que sirve como de solución de continuidad entre dos legislaturas en el tiempo que media de una á otra. Preséntanse las actas al Comité de los Estados, y cuando éste ha aprobado los dos tercios de ellas, ábrense las Cámaras, las cuales acaban de examinarlas. Nada tendría de ilógico este sistema, como hacen notar Bart y Robiquet, si el Comité de los Estados no contuviese más que miembros de la Asamblea precedente, pero tiene el rey la facultad de agregar delegados al Comité para el examen de actas, lo cual destruye fundamentalmente el principio.

La práctica, casi uniformemente admitida, consiste en constituirse primero las Cámaras con carácter provisional y luego definitivamente después de aprobadas las actas; así se dispone en nuestro reglamento del Congreso de los Diputados

y en el de la Asamblea francesa. Con objeto de que no haya preferencias de partido en el orden de aprobación de las actas, deben numerarse por el de presentación, que será también aquel en que se discutan; y para evitar imposiciones de los representantes de elección dudosa en la discusión, conviene que el examen de las actas que ofrezcan dificultad más grave, se deje para después que estén constituidas definitivamente las Cámaras. La constitución definitiva tiene lugar cuando resultaren admitidos tantos representantes como se necesitan por lo menos para votar las leyes. Garantía del respeto al principio del Gobierno representativo, es que no puedan las Cámaras ocuparse en otra cosa que del examen de actas y del despacho ordinario, mientras no se constituyan definitivamente, y nunca de proyectos ni de proposiciones de ley.

2) DESIGNACIÓN DE MESAS, SECCIONES Y COMISIONES; GOBIERNO INTERIOR Y POLICÍA.—Considérase como prerrogativa de las Cámaras dentro del sistema representativo, la designación de sus presidentes, vicepresidentes y secretarios, los cuales forman lo que usualmente se llama *mesa presidencial*. Y en efecto, tal es la práctica seguida en la generalidad de los pueblos, aunque en algunas monarquías regidas por el sistema bicameral, suele atribuirse al rey el nombramiento de los presidentes de las altas Cámaras, bien eligiendo de entre tres que éstas proponen, bien haciendo la designación libremente.

Con objeto de que las Cámaras se enteren detenidamente de las proposiciones, proyectos de ley y demás asuntos de su competencia, divídense interiormente en *secciones*, las cuales nombran sus respectivas mesas, constituyéndose separadamente para discutir tales asuntos hasta que se declaren suficientemente instruidas, en cuyo caso se acostumbra que cada una nombre un individuo de su seno para formar parte de la comisión que ha de dar dictamen á la Asamblea.

Las *comisiones* se nombran para examinar, proponer ó informar á las Cámaras en asuntos determinados, siendo *especiales* para un particular objeto, ó de *carácter permanente* mientras dura la legislatura, como las de actas electorales, presupuestos, examen de cuentas, peticiones, comisión de gra-

cias, gobierno interior y corrección de estilo. Es de notar la buena práctica de algunos Cuerpos legislativos, que consiste en autorizar á las comisiones para que puedan llamar por vía de consulta á cualquiera individuo, sea ó no representante. con lo cual se facilita más la comunicación que siempre deben mantener las Cámaras con el exterior, y se procuran medios para oír la opinión autorizada de las especialidades en el ramo de conocimientos de que se trata.

Á las Cámaras corresponde fijar su régimen interior, y á la presidencia incumbe la policía, siendo facultad y obligación de ella mantener el orden dentro del edificio, y velar por la seguridad de los representantes y la dignidad de la representación nacional.

§ II. **Funciones de las Cámaras.**—Estudiada la organización interior de las Cámaras, vamos á determinar sus *funciones*, fijando primero nuestra atención en las *legislativas* y examinando luego aquellas otras que, aunque en íntima relación con éstas, revisten un carácter especial.

1) **FUNCIONES LEGISLATIVAS.**—La formación de las leyes es el fin que primeramente han de cumplir las Cámaras, como órganos del Poder legislativo. Y no hay para qué decir cuán importante es que los representantes del país contribuyan con todas sus luces y exquisito celo al cumplimiento de esta sagrada misión, mediante la cual se convierte en precepto obligatorio para todos el principio del Derecho que la razón dicta y la sociedad concreta históricamente por la costumbre.

Tan delicada es esta misión, que autores nada sospechosos en su amor á las instituciones representativas, desconfían de que las Asambleas compuestas de las personas que el sufragio designa casi sólo por su significación política, puedan desempeñarla debidamente. He aquí las atinadas observaciones que hace á este propósito Stuart Mill:

«Hacer leyes es una obra que requiere, más que cualquiera otra, no solamente espíritus cultos, sino también hombres formados para este oficio por medio de estudios detenidos y laboriosos; esta razón bastaría, aunque no hubiese otras, para que las leyes no pudieran jamás hacerse sino por una comisión

compuesta de un pequeño número de personas. Otra razón no menos concluyente es, que cada cláusula de la ley exige que se redacte con la percepción más exacta y más previsora de sus efectos sobre todas las demás cláusulas, y que la ley una vez completa, pueda fundirse y colocarse con propiedad entre el conjunto de las leyes preexistentes; siendo imposible que estas condiciones puedan llenarse en un grado cualquiera, cuando las leyes son votadas cláusula por cláusula en una Asamblea compuesta de elementos diversos.»

Y aduciendo prácticas parlamentarias inglesas, dice Stuart Mill lo siguiente, que bien puede aplicarse á otros países: «Poco importa que una proposición proceda de una autoridad competente que la haya redactado despacio y con profundo conocimiento de la materia, pues arrastrando de sesión en sesión y á fuerza de toques y retoques, se habrán olvidado cláusulas que eran necesarias para que el resto produzca buen efecto, y en cambio se habrán insertado otras inútiles para complacer los deseos de algún semi-sabio que sólo tenga una tintura superficial del asunto, ó para atender á exigencias de la política por influencias privadas ó de los partidos.»

Fundado en tales consideraciones, propone este escritor se forme una Comisión, cuyos miembros no excedan á los del Gabinete, y cuyo encargo especial sea el de hacer las leyes, dándole el carácter de una institución permanente, aunque renovándose como las Cámaras y pudiendo éstas pedir su modificación en cualquier tiempo, para infundir nueva sangre en sus venas. Y con objeto de no mermar la iniciativa de las Cámaras, indica Mill la conveniencia de que tuviesen éstas la facultad de dar instrucciones y señalar materias de ley á la Comisión. De esta suerte, dice, la Comisión representaría el elemento de la inteligencia, y el Parlamento el elemento de la voluntad. En la misma democracia ateniense, la *Ecclesia popular* podía dictar *psephismos*, que eran casi siempre decretos de simple policía, pero las leyes propiamente dichas sólo se expedían por el *nomoteta*, cuerpo diferente y menos numeroso, á quien correspondía también su revisión y concordancia.

Respondiendo á esta necesidad, se halla bastante generali-

zada la existencia de *comisiones codificadoras*, que aunque nombradas por el Poder ejecutivo de un modo enteramente discrecional, no siempre producen los resultados que se apetecen. Las comisiones examinadoras de los proyectos de ley que nombran las Cámaras, sirven de complemento á esta institución; y mucho contribuye á disminuir los inconvenientes á que Mill se refiere, la costumbre de que tales comisiones sostengan en la discusión el espíritu y pensamiento general del proyecto, terciando cuando quieran en el debate, para que no se extravíe la opinión de la Cámara y se acepten enmiendas improcedentes.

En cuanto al objeto sobre que versa la función legislativa, claro está que lo son todas las necesidades sociales que se puedan satisfacer mediante una ley, ora se trate de derecho público, ora de derecho privado, bien de leyes sustantivas, bien de leyes penales y procesales.

La *constitución política* no es, en rigor, jurídicamente considerada, una ley de distinta índole que las demás; pero siendo el código que regula la acción general del Estado, y cuyos principios sirven de base para otras leyes, sólo debe discutirse en Asambleas constituidas con este especial objeto, las cuales significan un momento nuevo en la vida nacional, y no deben confundirse con otras Asambleas llamadas á continuar y desenvolver su obra. De aquí la diferencia entre las Asambleas *constituyentes* y las *ordinarias*, según se denominan respectivamente en el lenguaje usual las que cumplen uno ú otro de estos objetos.

En algunos países (como en Suiza y los Estados Unidos) puede intervenir directamente el pueblo en la formación de las leyes mediante el *referendum*, que consiste en someter á la aprobación ó desaprobación del cuerpo electoral las resoluciones de las asambleas legislativas, en los casos expresamente determinados por leyes anteriores, ó cuando así lo acuerden las propias asambleas, ó lo pidan cierto número de electores.

2) FUNCIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO.—Suelen presentarse como diferentes de la misión legislativa, las funciones que cumplen las Cámaras, fijando los ingresos y los gastos del Estado en los presupuestos, y estableciendo las contribuciones,

así como los medios para cubrir la deuda pública. Pero si bien se examinan estas funciones, resultará que no desdicen de la naturaleza del Poder legislativo, como quiera que lo único que hacen las Cámaras en tales casos, es dictar *leyes* sobre esta materia; y precisamente porque los ingresos y los gastos suponen *relaciones jurídicas* que producen derechos y obligaciones de carácter económico en el Estado, es por lo que su determinación constituye una prerrogativa del Poder legislativo.

Es corriente en los países donde existe dualidad de Cámaras, proclamar el principio de que el examen y discusión de las leyes sobre presupuestos y crédito público, se inicie en la Cámara popular. Y aunque sea disintiendo de la opinión corriente en este punto, hemos de indicar la idea de que tal vez fuese más conveniente conceder tal preferencia en materias económicas al Senado, siempre que éste se halle organizado por gremios y clases, y de ningún modo con el carácter aristocrático y privilegiado que de ordinario tiene, y que históricamente explica por qué las escuelas liberales han dado tanta importancia á esta prerrogativa de la Cámara popular. Organizado en efecto el Senado por gremios y clases, sería la representación de los intereses sociales, á distinción del Congreso que representaría sólo la opinión pública, como suma de opiniones individuales; el Senado, con perfecto conocimiento de los fines nacionales y con la representación de los intereses de cada clase y de cada gremio, iría discutiendo los presupuestos desde sus primeras secciones, pesando y aquilatando con el criterio de la experiencia, las ventajas é inconvenientes de las medidas financieras, entrando en apreciaciones de cantidades y ajuste de cuentas, más propias también de la edad avanzada que de la juvenil. Pero repetimos que esto sólo podría verificarse, organizando el Senado sobre la base de las elecciones gremiales.

3) FUNCIONES DE INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA.—No son tampoco de distinta índole que las legislativas. Si las Cámaras por medio de preguntas é interpelaciones y aún de acusaciones en toda forma, tienen la facultad de residenciar á los Ministros, pidiéndoles cuenta de sus actos, es por ser una consecuencia de su potestad legislativa, en virtud de la cual resuelven si la

ejecución de la ley responde ó no á lo que la ley manda, siendo de este modo los órganos del Poder legislativo, intérpretes y guardadores de su propia obra.

4) FUNCIONES ESPECIALMENTE REPRESENTATIVAS.—Órganos directos de la voluntad nacional, son las Cámaras la representación expresa de la misma; y en tal concepto es como pueden designar la persona que ha de ejercer el cargo de Presidente en las repúblicas, y recibir el juramento de fidelidad del Rey en las monarquías, siendo también ellas las encargadas de nombrar regentes y en ciertos casos tutores reales.

§ III. **Celebración de las sesiones.**—Son las sesiones, la manifestación solemne de las Cámaras en el ejercicio de las funciones que desempeñan. La naturaleza del gobierno representativo, exige que las sesiones sean públicas, consistiendo la publicidad: 1.º, en permitir la entrada en el salón al público para que presencie los debates, aunque en sitio separado de los representantes, y 2.º, en poder referir por medio de la prensa los actos que allí ocurran. Llámanse *tribunas* los sitios donde se coloca el público que asiste á la sesión, el cual debe abstenerse de toda demostración favorable ó adversa á lo que presencia, correspondiendo á la presidencia hacer guardar el orden debido y mandar el despejo de las mismas cuando no se obedezcan sus disposiciones. Solamente en circunstancias muy especiales, cuando las Cámaras hubiesen de resolver sobre cosas que conciernen á su decoro y al de sus individuos, deben constituirse en *sesión secreta*; no se quebranta por esto la regla general de la publicidad tan necesaria en el régimen representativo, admitiéndose la excepción aun en los países que como Suiza mejor lo practican.

La razones que justifican la dualidad de Cámaras y la independencia y libertad que deben reinar en los debates, son motivos que justifican también la declaración que suele hacerse en las constituciones, de que los Cuerpos colegisladores no pueden deliberar juntos ni en presencia del Rey.

Las sesiones no deben celebrarse si no existe cierto número de representantes en el salón, siendo muy de lamentar los casos en que aquéllas no se verifican por faltar este número,

pues redundaría en descrédito de los elementos que constituyen las Cámaras.

§ IV. **Procedimiento parlamentario.**—El ejercicio de las funciones parlamentarias, exige un *procedimiento* adecuado, de análoga manera que lo requieren la función judicial y la función ejecutiva.

El procedimiento parlamentario se desenvuelve en tres períodos (que guardan consonancia con los del juicio), á saber: la *iniciativa* ó proposición, la *discusión* ó deliberación, y la *votación* ó resolución.

1) **INICIATIVA.**—Comienza el procedimiento parlamentario con el acto de *proponer* la cuestión. El derecho de iniciativa de los representantes es condición esencial del sistema representativo, que hace de las Cámaras la expresión de la voluntad nacional, la cual no podría manifestarse si la deliberación hubiera de ceñirse á los límites marcados por el Rey, como ha sucedido en ciertos tiempos. Con mejor acuerdo se confiere hoy la *iniciativa* á los diputados y también al jefe del Estado representado por los ministros; en el primer caso se llama *proposición* y en el segundo denominase *proyecto*; pero la proposición pierde su carácter de propuesta individual, adquiriendo tanta solemnidad como el *proyecto*, cuando es aprobada por la comisión y se presenta nuevamente á la Cámara por ésta.

Hay además otros medios de plantear las cuestiones, á saber: las *preguntas*, las *interpelaciones*, y las *propuestas* de votos de gracias, de confianza ó de censura. Los representantes han de tener libertad de dirigir *preguntas* á la mesa y á las comisiones sobre el estado de los asuntos que penden de las mismas, así como al Gobierno en cuestiones de interés público, con objeto de acudir al remedio de la necesidad que se experimente ó como base para una interpelación. Las *interpelaciones* se dirigen á los ministros para que den explicaciones detalladas y como procedan acerca de hechos concretos, que se han de indicar previamente cuando aquéllas se anuncian, para que se puedan contestar cumplidamente; la pregunta ha de poderse convertir en interpelación, y la interpelación en proposición, según los casos. Las *propuestas* de votos de gracias, de censu-

ra ó de confianza, son la expresión del agrado ó desagrado con que se ha visto la conducta de la mesa, ó de un ministro, ó de un funcionario, ó de una persona cualquiera, con motivo de un acto de carácter público digno de alabanza ó de vituperio.

También dan origen á deliberación, las *peticiones* que cualquier ciudadano puede elevar á las Cámaras, ejerciendo el derecho que lleva este nombre, y los *informes* ó *informaciones parlamentarias* de las comisiones que hubiesen recibido la misión de averiguar ciertos hechos de interés público.

2) DISCUSIÓN.—Por la conveniencia de que haya, como base de discusión, un examen previo y detenido del asunto que lo concrete y presente en sus varios aspectos, fijando su verdadero sentido, háse introducido en las Cámaras la práctica de enviar la proposición, tan luego como se presenta, á las *secciones* para que se enteren debidamente y á una *comisión* para que proponga lo que proceda.

Así es, que la discusión debe iniciarse con la lectura del dictamen de la comisión, aunque no debe comenzar en la sesión misma en que se dé cuenta, con objeto de que en el intervalo puedan enterarse más detenidamente los representantes, por cuyo motivo se ha generalizado también la costumbre de que se imprima y reparta el expresado dictamen en los asuntos difíciles ó graves.

Los dictámenes de mucha extensión y gravedad conviene que se discutan primero *totalmente*, esto es, en cuanto al principio, espíritu y oportunidad del proyecto, y después *especialmente* por párrafos ó artículos.

No hay para qué decir, cuánto importa que las discusiones sean medidas y tranquilas, no debiendo tolerarse expresiones mal sonantes, ni interrupciones al orador, correspondiendo á la presidencia encauzar el debate, y llamar al orden ó á la cuestión, cuando sea procedente. Pide el método racional de las discusiones, que éstas se verifiquen siempre hablando los representantes *alternativamente*, en contra y en pro de la proposición ó dictamen que se discuta, no debiendo hacerse uso de la palabra sino después de haberla pedido y obtenido, aunque teniendo siempre el derecho de reclamarla en cualquier

estado de la discusión para que se observe el reglamento, ó se lean documentos que contribuyan á la mayor ilustración del asunto.

Importa que los discursos se pronuncien de *viva voz*, por lo que ésta contribuye á que se fijen más los ánimos, y evita la pesadez consiguiente á la lectura.

Durante la discusión, pueden surgir *proposiciones incidentales* ó que tengan por objeto determinar el curso que deba darse á los negocios, y entonces habrá de ceñirse el orador al objeto de la proposición, sin entrar en la cuestión principal; costumbre es dar la preferencia sobre cualquiera otra, á la proposición de «no ha lugar á deliberar» con objeto de evitar discusiones inútiles ó inconvenientes. El derecho de presentar *enmiendas*, es tan importante como el de iniciativa, del cual es consecuencia, sirviéndole de complemento.

3) VOTACIÓN.—La votación es el término solemne de la discusión parlamentaria, manifestándose por ella la resolución de las Cámaras, en el asunto concreto que ha sido objeto del debate.

Varios son los modos de verificar la votación. El más frecuente y que recibe el nombre de *ordinario*, consiste en levantarse ó permanecer sentados los representantes, según que aprueben ó reprueben el proyecto ó dictamen, siendo este método el más sencillo y más breve, por lo cual es el que se practica generalmente. La votación se llama *nominal*, cuando los diputados dicen sus nombres por el orden en que estuvieren sentados, añadiendo *sí* ó *no*, según sea el voto de aprobación ó reprobación; este procedimiento, que es el ordinario en los Países Bajos, es más solemne por su publicidad, pero siendo más lento debe reservarse para las cuestiones en que sea conveniente conocer cómo vota cada cual, conveniencia que se ha de decidir cuando lo reclamen cierto número de representantes. Otro medio de votación consiste en verificarla por *papeletas*, el cual siendo todavía más lento y no respondiendo al carácter de publicidad que han de tener los actos parlamentarios, debe reservarse para la elección de personas en que hay necesidad de designar nombres por escrito. La votación por *bolas* es

muy conveniente cuando se trata de calificar los actos ó conducta de alguna ó algunas personas eludiéndose de esta suerte los compromisos, reparos y disgustos que son el cortejo de las cuestiones personales. Finalmente, conócese el voto llamado por *división*, que consiste en agruparse los representantes en dos bandos, uno que aprueba y otro que desaprueba, verificándose luego el recuento; esta manera de votar, conocida ya por el Senado romano y practicada en Inglaterra, viene á ser de hecho la votación que hemos llamado *ordinaria*, aunque con el inconveniente de ser más lenta. Lo mejor es que teniendo su utilidad respectiva cada una de las votaciones dichas, se apliquen según convenga en razón del asunto, como se practica en España, en Francia y otros países. La *lentitud* es el escollo que debe evitarse en las votaciones, por cuyo motivo se ha llegado á proponer el empleo de *corrientes eléctricas* que instantáneamente lleven á la mesa el voto de los representantes, con solo que éstos opriman un botón de los varios que deben tener en su sitio; mas no debe olvidarse, que no importa tanto la brevedad como la *verdad* de la votación, y que no siempre conviene que se verifique ésta del mismo modo, como queda referido.

La autoridad y fuerza moral que deben tener las resoluciones de la Cámara, además de su eficacia legal requieren que se voten por la totalidad de representantes; pero siendo tan frecuentes el descuido y la negligencia, ha sido preciso adoptar el temperamento de exigir la presencia de la mitad más uno de los representantes que componen la Cámara, para la votación definitiva de las leyes.

Cuando ocurriere *empate* en las votaciones, suelen repetirse éstas en el mismo día, y si fuese menester en el siguiente, entendiéndose desechado el dictamen, artículo ó proposición, si todavía se reprodujese el empate. Práctica generalmente seguida es la de que los diputados que se hallen presentes en una votación, puedan *salvar su voto* sin motivarlo, y también la de facultarlos para que se adhieran á las resoluciones de las Cámaras, cuando éstas se hubiesen tomado sin su presencia, para el efecto de hacer constar su opinión.

§ V. **Duración y renovación de las Cámaras.**
—Consíguese la continuidad de la función legislativa al propio tiempo que la diversidad de la representación en armonía con los cambios de la opinión pública, mediante la renovación periódica de las Cámaras. Y aunque en el terreno de la filosofía no sea posible determinar *á priori* el número de años que ha de durar cada Asamblea, cabe sí fijar los principios que siempre se han de tener en cuenta para señalar este número en el Derecho positivo.

Desde luego hay que consignar, como el primero de estos principios, que no ha de ser tan larga la duración de una Asamblea que no responda al movimiento natural de la opinión pública; pues aunque en el caso de presentarse un verdadero conflicto entre ésta y su representación, cabe el disolver las Cámaras como una de las prerrogativas del Poder armónico, solamente debe recurrirse á este medio en casos determinados y nunca establecerlo como cosa normal y sistemática. Cambia por tiempos la opinión pública, merced á diversas circunstancias, y lógico es que cambie la representación en períodos regulares, para que ésta sea siempre su expresión fiel y exacta.

Mas tampoco debe ser tan breve la duración de una Cámara, y este es el otro de los principios indicados, que un cambio incesante haga imposible el ejercicio racional de la función legislativa. Cuando las Asambleas son de efímera existencia, no hay posibilidad de que atiendan de un modo completo las necesidades sociales; ni puede apreciarse con exactitud el mérito de sus trabajos porque no han tenido tiempo suficiente para desenvolver íntegramente el principio, deduciendo sus naturales consecuencias. Por esto Stuart Mill ha dicho, que no es posible juzgar á un representante cuando no ha tenido tiempo de mostrar todas las cualidades que posee y de probar á sus comitentes que es digno de su confianza, no por un acto aislado, sino por el conjunto de su conducta.

Bajo estos principios cada país deberá fijar la duración de sus Cámaras atendiendo á sus circunstancias históricas sin que sea posible fijar un tipo igual, pues esto depende de la fa-

ilidad con que cambie la opinión, así como de la necesidad de regularizar estos cambios, si son demasiado bruscos, para evitar que las instituciones más beneficiosas se desprestigien por no haberse desenvuelto orgánicamente. Tres años dura la representación en Prusia, Portugal, Suecia, Noruega y Dinamarca; cuatro años en Francia, Grecia, Brasil y Confederación Argentina; cinco en España é Italia; seis en algunos principados de Alemania, y siete en Austria é Inglaterra, país que ha variado mucho en esta materia.

Pero la cuestión que acerca de este punto se suscita con mayor importancia, es la referente al modo de verificar la renovación, dividiéndose los pareceres al resolver si ésta debe ser *total* ó *parcial*; esto es, si las Cámaras se han de constituir siempre por medio de elecciones generales, ó si solamente se han de modificar en parte saliendo un determinado número de representantes para dar lugar á que entren otros nuevos.

La mayor parte de las constituciones vigentes, así como la generalidad de los autores que mejor representan los principios del derecho público moderno, se inclinan á favor del sistema de *renovación total*. Pero la cuestión que parecía ya resuelta después de las brillantes discusiones de las Cámaras francesas de 1820 y 1830, en que tomaron parte oradores tan distinguidos como Royer-Collard, Foy, Constant, Chateaubriand y otros, ha venido á plantearse de nuevo con motivo de otra no menos importante discusión sostenida desde 1871 á 1873, también en Francia, con ocasión de la reforma contitucional.

Un ilustre matemático, el célebre Laplace en su teoría de las probabilidades, había ya sostenido el sistema de la *renovación parcial*, afirmando que renovándose por partes todos los años una asamblea, sería siempre ésta la expresión del término medio de la opinión pública, pues los elementos que quedasen representando una opinión más ó menos antigua, se contrapesarían con los elementos que entrasen de nuevo representando una opinión más bien exagerada, que es generalmente la que domina en el cuerpo electoral. Royer-Collard, y el general Foy con análogo sentido, creyeron que con este sistema se facilitaba la modificación de las Cámaras en armonía con los cambios

de la opinión sin que fuesen de temer trastornos y perturbaciones, verificándose la renovación de una manera gradual y lenta. Y últimamente Emilio Laveleye, en un notable artículo publicado en 1871, terciando en la polémica que por esta fecha se sostenía en Francia, ha propuesto como más á propósito para este país el medio de la renovación parcial, que él aconseja á los pueblos que han sufrido agitadas convulsiones sin haber llegado todavía á un período de tranquilidad y reposo. «Una Cámara, dice, que se renueva por mitad, conserva cierto espíritu de tradición; los representantes antiguos lo mantienen, influyendo sobre los recién llegados; no hay cambios bruscos, lo cual es importante, porque la política como la Naturaleza, no puede proceder por saltos; la historia parlamentaria en Francia, cuenta sobrados ejemplos teatrales. En segundo lugar, con la renovación parcial la agitación electoral no comprende á todo el país; la mitad de los departamentos votarían cada dos años; pero no como se ha propuesto, que todos los departamentos designasen en este tiempo la mitad de sus representantes, lo cual sería el peor de los sistemas, porque se tendría una agitación general muy frecuente, y además porque si las elecciones traían diputados nuevos de distinta opinión que los anteriores que quedaban, tendrían éstos que presentar su dimisión por haber cesado de estar en comunidad de opiniones con el colegio electoral. Las elecciones parciales son una advertencia; las elecciones generales son frecuentemente una revolución».

Cierto es que la renovación total produce agitaciones en todo el país; pero prescindiendo de que el haber agitación no siempre es malo por ser señal de vida, acéptese el sistema de renovación parcial, y entonces, como dice Chateaubriand, la fiebre electoral será continua. Preciso es tener en cuenta para resolver fundamentalmente esta cuestión, el carácter de las Asambleas y de sus relaciones con el cuerpo electoral.

Tiene razón Stuart Mill; si la renovación de las Cámaras se explica por el cambio de opinión, debe procurarse que el nuevo Parlamento sea plenamente expresión de ésta. Con análogo sentido dijo antes Benjamín Constant: «Si se suponen las

elecciones bien hechas, es evidente que los elegidos en una época representarán esta época mejor que los elegidos en las precedentes; y ¿no es absurdo colocar los órganos de la opinión reinante frente á los de una opinión que ya no existe, arrojando así en la Asamblea fecundos gérmenes de discordia?»

Pero hay más, una Asamblea que se renueva de continuo, nunca podrá emprender grandes reformas, habiendo de limitarse á cuestiones de poca importancia, y de puro interés del día, ante el temor del resultado que puedan dar las nuevas elecciones. Así, dice Rossi, hay que convenir, aun suponiendo que con este sistema no se debilite el Poder legislativo, que es casi imposible que se realicen planes de gobierno y grandes proyectos, cuando á cada instante se están modificando los elementos de cada Cámara.

Maurice Block, haciéndose cargo de la opinión de Laveleye antes manifestada, observa acertadamente que si la renovación parcial pudiera convenir á un país agitado para seguir más de cerca las fluctuaciones de la opinión, este país sería precisamente el que podría soportarlo menos, necesitándose encauzar su excesivo movimiento.

Y fijándose Mailfer en el distinto carácter de los Parlamentos y del cuerpo electoral, sostiene que la renovación parcial tiende á confundirlos, haciendo prevalecer éste sobre aquéllos, sin que haya formado todavía maduramente su opinión; y añade, que la renovación total verificada con la frecuencia necesaria para que la voluntad nacional pueda manifestarse, pero no con una continuidad tan grande que impida al cuerpo electoral prepararse y madurar su opinión, es la única que cabe admitir dentro de los principios democráticos.

Como se vé, el problema parece resuelto en el terreno científico, sin distinción de escuelas y partidos, en favor de la renovación total, con objeto de que siempre los Parlamentos representen el estado actual de la opinión pública.
