

DE LA ORGANIZACION UNITARIA

O DUALISTA DEL CUERPO LEGISLATIVO

La Nación constituida en Cuerpo político, ó sea el Estado, necesita de ciertos principios en virtud de los cuales se rija: estos principios ó leyes, como todos los principios que rigen al mundo material en toda su multiplicidad y al mundo moral en sus variadísimas faces, no son, ni pueden ser el solo efecto del arbitrio. En el concepto de ley, concepto complejo, tiene que entrar indispensablemente la palabra razón, como consecuencia necesaria de la concatenación armónica de todos los seres entre sí y de su dependencia de un principio Creador.

Esto supuesto, si en el sistema político más ó menos representativo de las naciones actuales, no ha sido á un individuo á quien se ha confiado la creación, ó mejor dicho, la investigación de estos principios políticos llamados leyes, sino á un Cuerpo colegiado, trátase ahora de investigar cuál deba ser la organización de dicho Cuerpo, á fin de que su acción, esto es, la formación de la ley, corresponda mejor al fin de su institución, según el concepto de razón ya expuesto.

Y desde luego, se presenta el problema bajo un doble aspecto: la resolución de lo principal y de lo secundario; la solución en la esfera de lo teórico, y la solución en el terreno de la práctica. Esta ha sido y es muy varia: no siempre ha sido única la Asamblea legislativa, y aun en el caso de ser doble, no siempre se ha emprendido en la tarea de evitar en su organización los defectos é imperfecciones inherentes á ésta, como á toda institución humana.

A los problemas que nos ofrece el vasto campo de la política no siempre es posible dar una solución pura y absoluta, y la pretensión de hacerlo así talvez ha sido la causa de la divergen-

cia reinante entre autores y constituciones. Si se trata, pues, de aspirar al acierto, se hace preciso distinguir.

Callo por sabida la diferencia de nombres de las Cámaras en los países en que es doble la Asamblea legislativa; ya se llame una de ellas Cámara alta, Cámara de los Lores, Cámara de los Pares ó Senado y la otra, Cámara baja, Cámara de los Comunes ó Cámara de los Diputados, dese á la una ó á la otra cualquier nombre, podemos formular las siguientes preguntas: primera ¿hay alguna razón intrínseca que exija la unidad ó la dualidad de las Cámaras? y segunda; si no la hay, qué fundamento debe buscarse para su constitución unitaria ó dualista?

Obra como es la Asamblea del sistema representativo, en el pensar de todos está, que debe ser aquella una copia fiel de los elementos á que está llamada á representar y como en un país, por más que no se halle marcada la diferencia de sangre, ni de raza, han de existir y con diversidad de tendencias, las agrupaciones del saber y de la escasez de luces, de la riqueza y del proletarismo, de la exaltación y de la temperancia; deducen de ahí algunos que siendo intrínsecas á la sociedad estas diferencias que pueden reducirse á dos grupos, esté asimismo, y por razón intrínseca dividido en dos grupos el Cuerpo legislativo.

Santamaría de Paredes, siguiendo á Sismondi y á Arhens y desarrollando algunos conceptos de estos, asigna igualmente como fundamento intrínseco para la dualidad de las Cámaras, la necesidad de la representación de ese doble carácter que él descubre en el ciudadano; á saber: el elemento individual, considerándolo, como la palabra lo indica, de una manera aislada, en cuanto aquel es individuo, y el elemento social, en cuanto el mismo individuo es considerado, además, como miembro que es de alguna sociedad ó agrupación, natural, civil, política, comercial ó artística, etc. El elemento individual, dice, debe ser representado en una Cámara y el elemento social en la otra.

Estos ú otros semejantes argumentos dados como fundamentales para probar la necesidad de las dos Cámaras, no lo son. ¿Cómo la existencia real de esa dualidad social ha de implicar necesariamente la duplicidad en la Asamblea? Compréndese si la ventaja resultante del choque de esos intereses encontrados; pero acaso ese choque y esa doble y proporcional representación no puede conciliarse con una Cámara única? Qué de intrínseco está exigiendo la doble Cámara? Todo ó lo más que puede deducirse de los anteriores argumentos es que los ya mentados elementos sociales deben ser representados en la Cámara en justa proporción; y serán estas unas razones que se refieren más directamente al sistema eleccionario; á fin de que la ya mentada proporción sea justa.

Por otra parte, se ha querido asimismo defender fundamentalmente la Cámara única. Sieyes ha presentado en su favor un argumento formulado así: la ley es la voluntad del pueblo, ó mejor dicho del Estado; y como un Estado no puede tener dos voluntades distintas y diferentes sobre un mismo asunto, síguese de aquí, que el Cuerpo legislativo que representa á la Nación, no puede ser múltiple, sino uno, y añade: si las dos Cámaras están de acuerdo, una está por demás, y si, por el contrario, hay entre ellas discordancia, una de ellas no representará á la Nación.

No parece fuera del caso reproducir la observación hecha al principio, á propósito de esto de que la ley sea la voluntad del pueblo; la ley política no es el puro efecto del arbitrio; pero dejemos esto á un lado y observemos, desde luego, que una cosa que en sí es una, bien puede ser múltiple en sus componentes ó en sus manifestaciones: uno es el hombre y sin embargo se compone de alma y de cuerpo; uno es el pueblo que mediante el sistema eleccionario, envía directa ó indirectamente sus representantes, y sin embargo, y por más que en último término, todos conspiran en el fin social; no son unas sus tendencias, ni unas sus aspiraciones. Como que estas tendencias y aspiraciones secundarias son medios, no sólo hay libertad en su elección; sino que de hecho, existe esa variedad en ellos. De una parte tiran para su lado los capitalistas, los ricos y los nobles, y de otra, y para el suyo, los trabajadores, los pobres y los plebeyos, y sin embargo, ese pueblo es uno, aunque en la Cámara una ó múltiple, haya de verse reflejada esa variedad de tendencias. No se arguya de aquí, erroncamente, y por sólo el sonido de la palabra que una ley tal, producto del choque de esa tantas veces mentada diversidad de tendencias, sea como ellas múltiple; de ningún modo: si es múltiple la discusión ó el espíritu de deliberación precedente á la ley, esta se forma y resulta única, mediante el sacrificio de las unas opiniones ante las otras, cuando estas prevalecen, bien por la fuerza de verdad y de convicción que en sí lleven, bien por ser las de la mayoría. Se ve, pues, que la unidad del pueblo invocada por Sieyes en defensa de la unidad de Cámaras, como una razón fundamental, ni lo es, ni prueba nada.

He aquí, pues, que por sólo el rigor de los principios y de los indicados argumentos, bien puede la Asamblea legislativa ser una ó múltiple; ni en el primer caso habrá el peligro de una infiel é inexacta representación del Cuerpo elector; porque en el seno de una sólo Cámara puede ser bien representado; ni en el segundo caso, como ya lo hemos demostrado, habrá el peligro de que la ley en su carácter, no corresponda al carácter uno del pueblo.

Ni la sencillez republicana puede alegarse fundamentalmente

en pro de la Cámara única; la sencillez, bien recomendable, por cierto, no debe ser buscada en las instituciones políticas á ciegas, á todo empeño y en sacrificio de las ventajas que sin aquella se obtuvieran. Debe ser buscada, además, más bien en los efectos que en la organización unitaria de la Cámara, fácil es, en efecto, advertir que la doble Cámara sería preferible, si mediante su acertada organización interna, se hiciera más expedita, fácil y perfecta la formación de la ley — Repito: no es por una razón intrínseca, no es por la naturaleza de las cosas, que la Asamblea haya de ser una ó múltiple; estos caracteres, como vamos á verlo, serán impuestos por condiciones especiales de *conveniencia*.

Los que de uno ú otro lado, se han afanado en buscar razones intrínsecas, han hecho un trabajo más práctico, cuando sin quererlo quizás, han puesto de relieve las ventajas de uno ú otro de los sistemas, y este es el terreno en que debemos colocarnos, aceptando, desde luego, como reglamentarias y de *conveniencia* las razones que se nos han dado como fundamentales. Bajo este punto de vista examinaremos, pues, las razones que, amigos ó enemigos de la Cámara única han aducido en pro ó en contra de ella, dándolas, eso sí, como exigidas por la *conveniencia*.

Destut Tracy y Montesquieu por una parte, no conciben un cuerpo, una autoridad que se combata á sí misma, y dicen que el sistema de oposición y balanza no es sino una vana puerilidad; Collard, como Sieyes, cree en la inutilidad de la Cámara baja, si la del Senado es ya el producto de la elección directa ó indirecta; Marrast ve en la doble Cámara un inminente peligro para la robustez del Poder legislativo; Menier hace al respecto tres observaciones: 1.^a que las Cámaras altas tienden á desaparecer, 2.^a que lejos de ser una garantía de libertad, son instrumento del Poder ejecutivo y 3.^a que en lugar de asegurar el orden, provocan conflictos con la Cámara baja, en la que está mas genuinamente representado el elemento nacional. Otros hay, que han calificado de pueril el sistema de contrapesos y han creído más fácil y expedita la formación de la ley, prestándose el sistema unicameral á la formación rápida y enérgica de leyes de necesidad imperiosa, sin la dificultosa tramitación interna del sistema de la doble Cámara.

Conviniendo previamente en que gran parte de las objeciones hechas al sistema bicameral, han dimanado de su mala organización, detengámonos, por un momento, en el examen de estas razones.

Si repugna absolutamente que una Autoridad, en el estricto sentido de tal, se combata á sí misma, si repugna que un Poder que ejecuta, sea doble en sus tendencias, si repugna que se conciba un doble Poder ejecutivo, no existe esta repugnancia en

concebir la dualidad de un Cuerpo esencialmente deliberante, de un cuerpo, que, puede decirse, que mientras discute, no es Autoridad, y que se manifiesta como tal, desde que cesa la discusión, y absorbida la una opinión en la otra, nace la ley. Por el desarrollo de esta misma razón se viene en cuenta de que la dualidad de Cámaras no viene en perjuicio de la robustez del Poder legislativo, sino quizá, más bien, en ventaja de ella, siempre que no sea defectuosa su organización. Pues la bondad ó excelencia de la Asamblea ha de depender del acierto en las leyes que dicte, ha de contribuir, necesariamente á su excelencia y consiguiente robustez, cualquier condición que contribuya al acierto en la ley, y estas condiciones no puede menos que presentar, como veremos, la organización doble de la Cámara.

Al ocuparnos ahora de las razones que alegan los amigos del sistema bicameral; demos por reproducidas en su favor y en cuanto le valgan, las razones que, dadas por ellos como fundamentales, las hemos aceptado como ventajas reglamentarias y de pura *conveniencia*.

Habiendo visto ya existente en la sociedad esa contraposición de elementos y tendencias, esa dualidad social: la aristocracia y el *demos*, el elemento conservador y el elemento progresivo, el grupo de los que viven de sus rentas frente al de los que viven del trabajo, y no tienen tierras ni capitales; hemos deducido lógicamente que deben ser representados ¿pero de qué modo? Aquí vienen los detalles. Si por razón intrínseca se deduce la necesidad de su representación en una ó en dos Cámaras; razones de conveniencia nos indicarán cómo deba hacerse aquella, ó cuál sistema sea el preferible. Lo que se trata de averiguar es pues, el modo cómo se obtendrán mejor las ventajas propuestas; si cuando los representantes de la dualidad social estén confundidos; es decir, cuando sus voces y sus deseos aparezcan en confuso, cuando la expresión de sus voluntades no sea clara; ó cuando dichos elementos estén separados y diversamente organizados, es decir cuando cada elemento obre conforme á su ser, y cuando la contraposición sea más marcada, y por consiguiente, el resultado mejor? Claro es que de este segundo modo.

Hay más: una Cámara única, compuesta de individuos aislados, ninguno de los cuales tenga, como el jefe de la Nación, pendiente ante sí el inflexible y severo fallo de la Historia, compréndese que pueda volverse fácilmente arbitraria y tiránica, compréndese que el jefe que quiera hacerla suya, no encuentre como en las dos, las mismas dificultades para sobornarla. El girondino Buzot, una de las víctimas de la primera Revolución, escribía así antes de ir al cadalso: "No es Robespierre quien me mata; es la falta de otra Cámara" El año 3 le dió la razón y constituyóse la otra Cámara.

El Gobierno de una Asamblea única, si se tiene en cuenta su gran facilidad de hacer y deshacer leyes, votar impuestos y hasta declarar guerras con sólo el voto excedente de un diputado, talvéz corrompido, este Gobierno, digo, es ó puede convertirse á poco menester en una forma despótica y de las peores; así pues, se manifiesta la necesidad de un contrapeso, de otra Cámara que contenga y modere los ímpetus abusivos de la colegisladora. Por cierto que á este benéfico influjo ó más bien, á su eficacia, ha de contribuir en la Cámara moderadora, una organización diferente de la de la otra Cámara, así; por ejemplo, debieran ser distintas las cualidades ó condiciones exigidas para el cargo Senatorial de las que se requieren para el de Diputado, su duración debiera ser mayor, etc., etc.

Se ha dicho, también, en defensa del mismo sistema: cuatro ojos ven más que dos; discútase doblemente una ley, y se asegurará mejor su acierto; Blok añade que el sistema de dos Cámaras es una garantía contra medidas precipitadas é inconsultas, etc. Ciertamente, y esta ventaja no sería práctica en una sólo Cámara. En efecto, en tanto estará mejor garantizada la doble discusión, no en cuanto se pueda discutir un asunto dos, tres ó cuatro veces, en la misma Cámara compuesta de unos mismos individuos, ni en las dos, si las dos tienen un modo de constitución igual; sino en cuanto un asunto sea discutido en una Cámara y la otra le imponga la necesidad de demostrar que ha tenido razón.

Séame, por último, permitido explanar ó desarrollar uno de los aspectos del primer argumento general en pro de la Cámara doble.

En toda ley existe una dualidad: algo de ella que queda al travez del tiempo, relativo á lo que no ha cambiado, á lo que siempre es, á lo justo, en una palabra, y algo de ella que varía, conforme lo piden las circunstancias y la marcha del progreso social, pues que no nos es posible romper del todo con el pasado.

Al elemento constante de la ley, debe corresponder ó para usar del término debido, *conviene* que corresponda la una Cámara, y al elemento variable, la otra, y digo *conviene* porque como observamos antes, al tratar del argumento general, una sólo Cámara pudiera contener en su seno el elemento iniciador y el moderador; pero conviene lo contrario por cuanto, ya lo observamos también, indudablemente mejor es que la expresión de la contraposición de elementos resulte pura y distinta. Justo es además el empeño de evitar la inestabilidad en las instituciones, y nada más inestable que una Asamblea única que se renueva con frecuencia: el cambio de personas trae con sígo el febril cambio de las opiniones; este una agitación constante y nociva que se contagia

á todo el país, y consecuencia de todo: la perpetua mutación de las leyes.

En suma, si se han rechazado las razones dadas en pro ó en contra de los sistemas con el carácter de intrínsecas; han sido aceptadas sí las razones que obran en pro del bicameral, como suministradas por razones de conveniencia y como que son ventajas reglamentarias. Pero, lo repito, estas ventajas serán ilusorias, si de tal modo es igual la organización de la una Cámara á la de la otra, que se pueda decir que el Senado no es más que la repetición de la Cámara de Diputados.

La naturaleza del Gobierno puede imponer, á veces, la manera de constitución y organización del Cuerpo legislativo: supongamos, por ejemplo; una Monarquía constitucional, é impongámosle el sistema unicameral; predominaría, desde luego, en ella el elemento popular ó el oligárquico; si el primero, el monarca tendría un poder ilusorio, frente á esa Cámara que le absorbería y si el segundo, el Gobierno degeneraría, sin remedio, en una abierta oligarquía. No así cuando, simplemente, se coloca el jefe del Estado entre las dos Cámaras como su regulador y armonizador.

General es también la opinión de que la dualidad es exigida siempre que el país está organizado federalmente, para que las leyes se dicten, tanto en atención á los intereses nacionales, como á los intereses locales; son pues las circunstancias peculiares del país las que han de servir de pauta en esta materia.

Creo, pues, contestada la pregunta hecha al principio: no es por una razón intrínseca que la Cámara deba ser organizada de este ú estotro modo, sino por *ventajas de conveniencia*, he aquí la primera parte; estas ventajas serán ilusorias, ó no surtirán efecto, dado que las Cámaras no tengan una organización distinta y adecuada á su carácter; he aquí la segunda parte.

Ahora bien, dese un país en el que el desnivel de las clases sea menos grande ó en el que quizá estas no existan, en el que el Gobierno no sea el de uno sólo que tenga que verse frente á una sola Cámara, un país en el que las virtudes cívicas sean la norma de la conducta política de los ciudadanos, y en el que cierto grado de educación republicana se halle á buena altura y suficientemente extendida, entonces habrán desaparecido las circunstancias que, normalmente exigen la Cámara doble y entonces podría admitirse razonablemente el sistema unicameral; y como talvez ese país imaginario y utópico es el ideal á que debemos aspirar, creo que puede darse la solución del problema en el terreno teórico en favor del sistema unicameral; que respecto del práctico ya sabemos á que atenernos, por lo menes en el estado actual de las naciones que pocas esperanzas dan de llegar á la soñada utopía.

Finalmente, no será por demás dar una muy lijera ojeada al sistema de Cámaras de la República del Ecuador; aplicando á sus necesidades y estado social, las reglas que hemos deducido y las observaciones que, bien desautorizadamente, por cierto, hemos hecho.

Según nuestra Constitución bicameral, el Senado no está organizado de una manera análoga á la de la Cámara de Diputados y se ha obrado, al hacerlo así; muy acertadamente, en efecto, esa es la manera de lograr con eficacia las ventajas que dicho sistema proporciona. Los Senadores tienen mayor duración en el cargo que los Diputados y hay provechosa diversidad en la manera de su elección; pero qué debiera decirse de los requisitos que según muchas opiniones debían exigirse para el cargo Senatorial? ¿habriase obrado más acertadamente, señalando cierto grado académico ó algún título que acredite la virtud de un individuo, como garantía del saber y de la probidad, ó el goce de cierta cantidad pecuniaria como garantía de una posición desahogada y de una consiguiente independencia, ó sería preferible dejar, como se ha dejado, el nombramiento de individuos probos é independientes al buen juicio del elector? Esto último parece preferible, pues no siempre se puede lograr el fin propuesto con restricciones semejantes á las puntualizadas en la Constitución Brasileira: (esta exige para la Senatura que el candidato "sea una persona de saber, capacidad y virtudes, con preferencia los que hubieren hecho servicios á la patria"). La edad, la renta y la ciudadanía son talvez fáciles de comprobarse; pero el saber, la capacidad, las virtudes y los servicios están en su prueba tan sometidos al error y á las sugerencias, que ante ellos fracasa todo buen empeño y se advierte que lo más acertado es poner en acción cuantos medios estén al alcance del Legislador, á fin de mejorar el sistema eleccionario. Cuando éste sea bueno y en consecuencia, pueda calificarse de auténtica una elección; cuando en esta no tome parte sólo una minoría talvez comprada, entonces y sólo entonces podrá decirse que son inútiles y aun perjudiciales cuantos requisitos incomprobables para la Senatura señalen las constituciones.

He dicho.

ALBERTO M. GOMEZ J.