

PROPOSICIONES ACCESORIAS

Entre los impedimentos impidientes del matrimonio deben incluirse la sífilis, la estrechez pélvica y el histerismo, y entre los dirimentes la epilepsia y la locura.

— —

Es perfectamente legítima la prescripción constitucional que exige saber leer y escribir para el ejercicio de la ciudadanía y puede asegurarse que una nación cuya gran mayoría se componga de personas ignorantes, no verá radicada en su seno las instituciones libres.

UNIVERSIDAD DE MONTEVIDEO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DERECHO CONSTITUCIONAL.

ALGUNAS CONSIDERACIONES

SOBRE

DERECHO PARLAMENTARIO.

TESIS PRESENTADA

POR

HORÁCIO P. YIGIL

Para optar al Grado de Doctor en Jurisprudencia.



MONTEVIDEO
Imprenta Latina, calle Uruguay número 26
1893.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

RECTOR

Dr. D. Alfredo Vazquez Acevedo

DECANO

Dr. D. Eduardo Brito del Pino

CATEDRÁTICOS

Filosofía del Derecho.....	Dr. D. Federico Acosta y Lara
Derecho Romano.....	" " Luis Piñeyro del Campo
Derecho Civil.....	" " Juan P. Castro
Derecho Comercial.....	" " Serapio del Castillo
Derecho Penal.....	" " Eduardo Vargas
Derecho Constitucional.....	" " Martín C. Martínez
Derecho Internacional Público	" " Justino J. de Aréchaga
Economía Política.....	" " Antonio M. ^a Rodríguez
Procedimientos Judiciales....	" " Carlos M. ^a de Pena
Derecho Administrativo.....	" " Eduardo Acevedo
Derecho Internacional Privado	" " Pablo De-María
Medicina Legal.....	" " Eduardo Brito del Pino
Práctica Forense.....	" " Carlos M. ^a de Pena
	" " Gonzalo Ramírez
	" " Elías Regules
	" " Alfredo Vázquez Acevedo

SECRETARIO

Doctor D. Enrique Azarola.

PADRINO DE TESIS

DR. D. MIGUEL LAPEYRE.

PADRINO DE GRADO

DR. D. ANTONIO E. YIGIL.

A mis padres.



I

No es nuestro propósito hacer un estudio completo, detallado y detenido sobre el Derecho Parlamentario, pues luchamos con la escasez de nuestros conocimientos por una parte, y por otra con la dificultad consistente en la carencia de datos y principios que acompaña á todo estudio nuevo y en via de formación.

Para unos no existe tal Derecho Parlamentario, científicamente considerado; se limitan simplemente á constatar la existencia y necesidad de un número más ó menos limitado de prescripciones reglamentarias, destinadas, ya sea á encauzar las discusiones en el seno de los parlamentos, ya á ordenar metódica y racionalmente el proceso de los asuntos encomendados á la consideración del Poder Lejislativo, ya, en fin, á la constitución del organismo interno de las asambleas, sin dar á dichas prescripciones la importancia y trascendencia necesarias tanto para el correcto funcionamiento de aquel alto poder del Estado, cuanto para

mantener el equilibrio de ideas, aspiraciones y móviles, de los encargados de la augusta misión de la formación de las leyes.

Otros, y estos son los ménos, elevan ese estudio á la categoría de verdadera ciencia, dándose cuenta de su alta importancia. Por poco que se analice no dejará de resaltar la consecuencia de que un buen procedimiento parlamentario es fuente no tan solo de orden y acierto en las resoluciones del Cuerpo Legislativo, sino tambien de altísimas iniciativas encaminadas al progreso general. Creémos igualmente que detrás de las disposiciones puramente reglamentarias y sin dejar tambien de reconocer que muchas de ellas tienen su origen en preceptos constitucionales, está la alta idea jurídica y filosófica que las dá vida é importancia. Creémos también que todo pueblo que tenga la fortuna de estar dotado de un Derecho Parlamentario que esté en armonía con las necesidades de la época, habrá dado un paso muy avanzado en la ruta de su progreso social y político.

Las prescripciones del Derecho Parlamentario están basadas en necesidades sociales reales y tangibles. Asegura el derecho que tienen las diversas fracciones políticas para intervenir en la formación de las leyes, corta las alas á las aspiraciones despóticas de las mayorías, poniendo en manos de las minorías un freno saludable tendente á reprimir esas aspiraciones que frecuentemente se convierten en verdaderos desmanes, perniciosísimos siempre para la vida política de los pueblos. Se nos dirá quizás que esto puede dar nacimiento al obstruccionismo, vicio parlamentario tan duramente flajelado por los más notables publicistas modernos. Convenimos con ellos en que

dicho vicio es una verdadera rémora en el seno de los parlamentos, no ocultándose tampoco que es un gran factor desorganizador, pero téngase en cuenta que el obstruccionismo es la excepción, es un estado anormal que puede fácilmente destruirse con la sabia sanción de prescripciones que sin violar la autonomía é independencia de las fracciones parlamentarias coloquen á todos bajo un mismo nivel.

Modifíquense, reháganse ciertas prescripciones rutinarias y añejas, resábios de otras épocas, y lo que no podrán ganar ú obtener los obstruccionistas por sus manejos entorpecedores, lo conseguirán seguramente por la altura en las discusiones, la lógica en los razonamientos, la buena fé política, y en una palabra, por todos aquellos medios serios y correctos que todo hombre tiene en apoyo de sus opiniones é ideas.

En la vida política de las naciones nuevas se olvidan con frecuencia ciertas nociones elementales de moral política en beneficio de las conveniencias particulares de los individuos. Esto no es nuevo. En el sufragio, por ejemplo, vemos día á día violaciones de todo género y de todos conocidas.—¿Cuál es la causa?— La elasticidad de ciertos principios, y la poca preparación de los llamados á ejercer tan delicadas funciones, asociada á las ambiciones particulares que no reconocen freno ni valla.

Estos inconvenientes no es fácil puedan ser removidos de un solo golpe; esto sería hoy por hoy una verdadera utopía de más perniciosos resultados si cabe. Para hacerlo sería necesario luchar con el eterno principio de evolución que tanto en el orden biológico, como en el moral, como en el político, está com-

probado de la manera más irrefutable y completa.

Nuestras pequeñas sociedades sud-americanas apenas despuntan á los albores de la vida política débilmente esfumada á través del fragor de los combates por su independéncia. Quedan aún muchos resabios de esas épocas—aún bien recientes—de homérica lucha, y en que puede decirse, la fuerza primaba sobre el derecho. No está muy lejano aún el día en que se soportaron los últimos despotismos que ahogaron muchas aspiraciones de progreso social, económico y político, que se iban convirtiendo en realidades lisonjeras.

Esbozado así á grandes rasgos un estado social, cabe preguntar si el pueblo que lo experimenta está en aptitud de gozar las ventajas que se derivan de un sistema de gobierno avanzado y que sea la última palabra de la ciencia.

La negativa se impone. Y es por ello y teniendo en cuenta que el progreso no marcha á saltos—como lo acabamos de exponer—que no trepidamos en afirmar que toda reforma fuera de tiempo en materia política, conduce fatalmente á infinitos males y errores, dolorosamente difíciles de reparar.

Los ejemplos no faltan, por el contrario abundan. La gran república de Norte-América, citada con razón como el modelo de organización social y política, y en la cual el respeto por las instituciones es la norma invariable á que sujetan sus actos los gobernantes y gobernados, no se vé, á pesar de todo esto, libre de esos defectos inherentes á todo país nuevo. Conocidos son los fraudes que se cometen en materia de elecciones, fraudes que en vano se ha tratado y se trata de combatir y extirpar por todos los medios.

¿Qué demuestra esto sino que su progreso político, admirable sin embargo, está fuera de sitio todavía, pues es demasiado aventajado para la época actual?

De lo espuesto se desprende lógicamente la consecuencia de que si tanto en materia de sufragio como en materia de Derecho Parlamentario, como en cualquier otra de las que pertenecen á la rama constitucional, tratamos de implantar bruscamente reformas radicales, los efectos que resulten serán, á no dudarlos, contraproducentes ó por lo ménos estériles. Admitámos, pues, el obstruccionismo, como un fenómeno anormal y pernicioso, pero no en un grado tal que constituya un peligro, esperando que la severidad en la aplicación de las prescripciones reglamentarias hará abortar sus influencias, en tanto que no llegue el día de darle el golpe de gracia por medio de alguna disposición acertada que concilie la libertad parlamentaria y los derechos de las fracciones políticas que componen los parlamentos, con la necesidad racional que estos tienen de funcionar sin embarazo ni tropiezo alguno.

II

Hemos dicho anteriormente que un buen procedimiento parlamentario constituye una verdadera garantía de acierto, corrección y eficacia, en el funcionamiento de las asambleas legislativas. Es por eso

que la importancia de su estudio no se escapa á nadie. No todos los pueblos han gozado en las diversas épocas históricas las ventajas que emerjen de un procedimiento parlamentario bueno, pues ó ese procedimiento no existía ó era imperfecto. Exáminese sólo la inmensa diferencia que existe entre las asambleas modernas y las turbulentas reuniones de la Revolución Francesa, que si bien contaban en su seno con las más grandes y esclarecidas figuras del género de la Francia, en cambio ahogaban en torrentes de sangre las más grandísimas concepciones que en materia constitucional sea dado imaginar. Allí puede decirse que cada uno trataba de imponer sus ideas con exaltación inmensa, y se dieron muchos, muchísimos casos, en que los apóstrofes violentos é hirientes formaban en la sala un atmósfera de combate sin tréguia. Era general el hecho de que al subir el orador á la tribuna colocaba sus pistolas al alcáncie de su mano, pronto á repeler la fuerza con la fuerza. Júzguese por estos hechos si se discutía con arreglo no ya á las prescripciones reglamentarias modernas, sino ni aún de acuerdo con las más vulgares y elementales nociones de educación y buena crianza. De ahí la inestabilidad en las resoluciones, el desorden llevado hasta el esceso y el entronizamiento funesto de la demagogia.

En ninguna parte el desconocimiento del Derecho Parlamentario ha sido tan completo. Y nótese que hablamos de un país llegado al apogéo de su grandeza y en el que el desarrollo de la educación general rayó á gran altura. Pero estos hechos tienen su explicación racional y lógica en el entronizamiento del pueblo, del verdadero pueblo, que queriendo llegar á la meta de sus aspiraciones, rompió bruscamente

con todo lo que fuese tradicionalismo, y reemplazó la corrección por la turbulencia, el espíritu conservador por la innovación radical y batalladora. Ganaron mucho las ideas, pero gran número no se sostuvieron lo que debían, gracias, como se ha dicho, á los grandes vicios de procedimiento que impidieron que tuvieran una existencia lozana y durable.

Tal estado de cosas no se podía sostener por mucho tiempo. Hoy és el reverso de la medalla. La composición de las asambleas no és la misma, ha variado. No son tan solo dos elementos los que las componen: pueblo y aristocracia. Hoy día en todos los parlamentos del mundo al lado del político consumado ocupa su plaza el hombre de ciencia, al lado del economista tienen su sitio el jurisconsulto, el naturalista, el literato y aún el obrero. Actualmente cada parlamento no és la expresión aislada de los antagonismos de raza y alcurnia ó el campo de batalla de monárquicos y republicanos, liberales y católicos; és y debe ser la expresión genuina de la voluntad y de las actividades inteligentes de las naciones. Hoy por hoy priman sobre todo las ideas de progreso y perfeccionamiento en todos los órdenes, siendo así que ántes se luchaba casi exclusivamente por la consolidación constitucional. Ya no existen las causas que arrastraban á las colectividades á ultrapasar los límites del respeto mútuo y de las consideraciones recíprocas. Es por eso que las tareas de las asambleas se hacen de más en más fructíferas y beneficiósas á la sociedad en general; es por eso también que el Derecho Parlamentario és una realidad en el vasto campo de la ciencia constitucional, realidad, repetimos, de gran importancia y que puede ser elevada á la categoría de verdadera ciencia.

III

Pocas son las definiciones que no adolecen de vicios, vicios que en materia política pueden llevar hasta el error. Sin tratar de seleccionar y analizar prolija y concienzudamente las diversas de que ha sido objeto la materia que nos ocupa, mencionaremos las que nos parecen más completas y dan su verdadero concepto.

Dejemos constatado también, que en general la importancia de las definiciones es casi nula, puede decirse, cuando no se conoce a fondo la materia que forma su objeto. Cuando se abarcan los grandes principios generales de toda ciencia, sus relaciones directas o indirectas, sus leyes, y en una palabra, la estructura íntima de esa misma ciencia, es entonces que se está verdaderamente preparado para ordenar los elementos de la definición de una manera lógica y natural y para comprenderla sin mayor esfuerzo.

Por otra parte la naturaleza de la definición no escapa a la influencia de la ley de evolución, especialmente en materia política sujeta fatalmente a tantos y tan frecuentes cambios.

Estas ligeras ideas tienden a demostrar ya que no la inutilidad por lo menos la escasa importancia de las definiciones en general. Podríamos entrar en más profundas y analíticas consideraciones en el sentido de afianzar más y más nuestras convicciones, pero en

el propósito de no dar a este nuestro modesto trabajo unas proporciones demasiado vastas, y considerando por otra parte que su estudio y la dilucidación de las cuestiones a que pueden dar lugar, corresponden más bien al campo de la lógica que al de cualquier otra ciencia, no entraremos en mayores argumentaciones en apoyo de lo dicho.

Expondremos, pues, a grandes rasgos las definiciones que creemos expresan con más exactitud el carácter de la ciencia.

Bentham, el gran filósofo y político inglés, uno de los escasos publicistas que ha impreso un carácter eminentemente filosófico y científico a esta materia, la define así en su notable obra *Táctica de las Asambleas Legislativas*.

«La táctica de las asambleas políticas es la ciencia que enseña a dirigir las hacia el fin de su institución por medio del orden que ha de observarse en sus pasos».

Creemos que esta definición abarca así el objeto como el fin de la ciencia con claridad y precisión sumas. La palabra *táctica* que podría naturalmente tomarse en una acepción muy distinta de la que realmente le asigna el autor, merece por su parte una explicación altamente lógica y satisfactoria que desvanece toda duda:

«La frase *táctica* envuelve la idea de insidia y aplicada a una asamblea política significaría el arte consumado de mistificarla, seducirla, arrastrarla a servir las miras particulares de un hombre o de una fracción política».

Pero no es en ese sentido mezquino que la emplea el autor quien así lo declara: «Se parece tanto se-

»mejante táctica á ésta como los venenos á los alim-
»mentos. La voz *táctica* tomada del griego y
»hecha familiar por su aplicación á un ramo del arte
»militar, significa en general *el arte de poner en órden*.
»La misma voz puede servir para designar el arte de
»dirigir las operaciones de un cuerpo político igual-
»mente que las evoluciones de un ejército».

He ahí sencilla y claramente desvanecida la objec-
ción que podría resultar de la mala interpretación de
la citada frase.

Creémos, pues, que la definición presente está al
alcance de todos y determina firme y concienzuda-
mente el carácter de la ciencia.

Dejarémos de lado otras definiciones debidas á di-
ferentes autores que han tratado la materia, para
ocuparnos de la del doctor D. Justino J. de Aréchaga
en su notable obra «El Poder Legislativo».

Dice el referido publicista en su citada obra:

«El conjunto de disposiciones constitucionales, le-
»gales y puramente reglamentarias, relativas á los
»objetos que acabo de mencionar, constituyen una ra-
»ma especial del Derecho Público denominada *Dere-*
»*cho Parlamentario*, la cual considerada del punto de
»vista científico ó doctrinal puede definirse diciendo
»que és la rama de la ciencia jurídica que investiga
»los principios á que deben ajustarse la constitución,
»y el procedimiento de las asambleas legislativas».

El autor colocándose en el punto de mira científico,
és uno de los pocos que dán á esta materia el carácter
de ciencia, y con amplitud de criterio y solidez de
argumentos, confirma y prueba en el curso de su obra
la opinión que abriga de que el Derecho Parlamen-
tario no se reduce simplemente á vanas formalidades,

á estrechas y limitadas reglas de procedimiento, sino
también que estas reglas y formalidades obedecen en
alto grado á leyes y principios altamente filosóficos
y jurídicos.

IV.

Son numerosas las prescripciones que encierra el
Derecho Parlamentario positivo de los diversos pue-
blos que gozan de instituciones libres. Ellas se re-
fieren á la constitución de las asambleas, á la crea-
ción de los diversos elementos que han de formar
su vasto y complicado organismo, señalando á cada
uno de ellos su legítima esfera de acción; se refieren
también—y esto és lo que verdaderamente constituye
el procedimiento parlamentario—al órden que deben
seguir esas mismas asambleas respecto á la inicia-
tiva discusión y votación de las leyes; conteniendo
también la mayor parte de los reglamentos ciertas
disposiciones que dicen relación con el poder penal y
correccional de que deben estar provistos esos cuerpos
políticos, poder—por otra parte—legítimo y necesario
como trataremos de demostrarlo más adelante.

Esas disposiciones varían, como es lógico, en los
diversos pueblos, pues todos no están regidos por
una misma forma de gobierno. De los parlaméntos
aristocráticos europeos á los americanos, median di-
ferencias radicales, ya en relación á su composición

y constitución, ya en relación á su funcionamiento.

Ante todo, la primera pregunta que ocurre es la siguiente: ¿cómo y cuándo una cámara queda constituida?

La pregunta no es simple. Encierra muchas y muy complejas cuestiones íntimamente relacionadas y dependientes, por más que muchas de ellas no sean verdaderamente del resorte del Derecho Parlamentario positivo. Para dar solución á la pregunta se tiene que pasar del campo de los derechos individuales y políticos al sufragio, de la región más abstracta y alambicada del voto y los diversos sistemas de elecciones á las consideraciones más elevadas de la moral política. Las más importantes ramas de la ciencia constitucional le prestan su cooperación y auxilio directo y eficaz.

Una de las primeras formalidades que se imponen es la de la verificación de los poderes de los miembros de las asambleas, formalidad indispensable y que es por así decirlo la piedra angular sobre la que reposan las demás.

En efecto: la primordial condición racionalmente exigida y exigible para la validez de toda elección, es que esta sea la franca y genuina expresión de la voluntad de los electores—ya sea que se verifique esa elección directa ó indirectamente—y que esté exenta de los grandes y perniciosos vicios que inficionan dolorosamente el ejercicio de la elevada función del sufragio.

El sufragio libre y no cohartado por influencias particulares ú oficiales, es el *desideratum* en esta materia. Y no es solamente la influencia oficial la que dá un carácter tan odioso á las elecciones en que interviene—influencia cuya fuerza potencial está muy

lejos de ocultarse á nadie—pues además de tener á su servicio elementos de acción numerosos y decididos que pueden disponer á su arbitrio de los caudales públicos en la mayoría de los casos, uniendo así una fuerza á otra fuerza,—sino la del eterno fantasma del caudillaje ignorante y ensoberbecido, tan difícil de extirpar en las jóvenes naciones sud-americanas, y que puesto en pugna con los elementos serios, respetables y bien intencionados de la sociedad, vence necesariamente, dando lugar al entronizamiento, no tan solo de las nulidades, sino de la funesta plaga de los aventureros políticos.

Podríamos haber definido ante todo lo que es una asamblea. Pero tal cosa además de no tener una importancia visible, daría lugar necesariamente á consideraciones que dicen relación con la evolución de esas mismas asambleas, consideraciones muy extensas quizás y ya que no reñidas con la naturaleza de la materia que nos ocupa, innecesarias por lo menos.

Sin embargo, podemos dar una ligera idea de lo que es una asamblea política diciendo que en general consiste en la reunión de los miembros de un cuerpo deliberante formado ya sea por la elección popular, ya se instituido por el soberano.

Toda asamblea política en un sistema de gobierno regular debe obedecer y sujetarse en su formación á ciertos principios constitucionales sagrados é inviolables. Dejando de lado las asambleas formadas por la voluntad omnimoda de los soberanos,—abundantes en otras épocas históricas, pero raras hoy en día en que la mayor parte de las monarquías del mundo son constitucionales—merecen nuestra

preferente atención las que pertenecen á aquellos pueblos que son regidos por el sistema de gobierno democrático—representativo, y en las que és un hecho el ejercicio de la libertad política. No se ocultarán, seguramente, á nádie, los peligros y entorpecimientos que acarréa al progreso general de la sociedad y al libre y correcto funcionamiento de las instituciones, el pernicioso y atrasado sistema de un elector único, por así decirlo, que és á lo que en último resultado se reduce la facultad omnimoda y arbitraria ántes apuntada. Las asambleas formadas de esa manera no pueden ménos que ser una mezquina hechura de la entidad que las ha dado existencia. Hoy por hoy tal sistema no puede ménos que importar un atraso evidente, una verdadera regresión para las contadas naciones que tienen la desgracia de verlo incorporado al conjunto de sus instituciones constitucionales.

El ideal en materia de constitución de las asambleas consiste en que los miembros que las forman sean la fiel y genuina expresión de la voluntad general y que respondan dignamente á la confianza en ellos depositada por sus electores. Ya hemos dicho en párrafos anteriores que este ideal está muy lejos todavía de ser una realidad tangible en el vasto campo del Derecho Constitucional, por los infinitos inconvenientes que tienen su origen en diferentes causas que se oponen á ello. A pesar, sin embargo, de los graves defectos apuntados, es casi óbvio decir, y está en la conciencia de todos, que la preferencia debe acordarse al sistema que hace emanar la formación de las asambleas políticas de una voluntad múltiple ántes que de una voluntad única y sin control alguno.

Todas las anteriores consideraciones dicen relación con la constitución de las asambleas legislativas, pero no con la constitución acabada y completa, bastante por sí sola para que aquellas queden áptas para funcionar y entrar de lleno al cumplimiento de su misión, sinó con su primer período, por así decirlo.

En efecto, una vez que por medio del sufragio, ya sea éste dirécto ó inderécto, han sido elegidos los ciudadanos que compondrán la asamblea, esta queda formada, pero no está aun apta para deliberar. Quedan todavía muchas cosas por hacer, muchas formalidades por llenar y de tal importancia muchas de ellas, que pueden privar á los ciudadanos electos de la representación de que real ó falsamente estén investidos.

Hémos dicho que la primordial medida que se impone és la de la verificación de los poderes que tiene por objeto hacen las investigaciones y esclarecimientos más minuciosos y prolijos sobre la legitimidad del mandato que los electores han conferido á los electos, si se han hecho las elecciones con arreglo y de acuerdo con las prescripciones de las leyes constitucionales y electorales, tratando en lo posible de castigar el fraude y la exacción.

No es suficiente, sin embargo, esta seria formalidad para considerar completamente constituida una asamblea legislativa; és necesario que ella misma elija de entre sus miembros los funcionarios necesarios para su marcha ordenada y metódica, tales como el Presidente, Vice-Presidentes, Secretarios, y empleados inferiores; es indispensable, también que se proceda á la elección de las Comisiones que tan benéfica y coadyuvante influencia ejercen en la solución de los diferentes asuntos sometidos á su investigación y

exámen, pues compuesta cada una de ellas de personas profundamente versadas por lo general en la rama científica, política ó administrativa que dá nombre y determina la esfera de acción de dichas comisiones, sus dictámenes no pueden menos de tener la garantía de la especialización. En una palabra, podríamos decir sin temor de equivocarnos, que aquí tiene una justa aplicación el principio económico de la división del trabajo.

Además para el correcto funcionamiento de las asambleas en las discusiones, votaciones y demás cometidos; en una palabra, para que el orden sea una realidad en su seno, és necesario que ellas mismas se tracen un camino estableciendo las reglas de procedimiento á que deben sujetarse. No insistirémos en la inmensa conveniencia é importancia de esto último, porque sería sencillamente una repetición de lo que hémos expuesto al principio de este trabajo.

Constituidas las asambleas como acabamos de exponer, aunque á grandes rasgos, ya gozan de autonomía, de existencia fecunda y de independencia, y és entonces, solo entonces, que pueden entrar de lleno al desempeño de su misión.

V.

El Derecho Parlamentario tiene su origen y fuentes en diversos órdenes de hechos y principios, hetero-

généos muchos de ellos y que le ofrecen elementos de existencia y estabilidad.

Entre ellos se cuentan en primer término las constituciones políticas que entre sus disposiciones de orden puramente orgánico de los diferentes poderes fundamentales del Estado, encierran otras muchas reglamentarias ó directrices de las funciones de esos mismos poderes y especialmente del Legislativo. En casi todas las cartas fundamentales del mundo se consignan muchas prescripciones que pertenecen al campo del Derecho parlamentario positivo, prescripciones que tienen su eco en los reglamentos particulares de los parlamentos.

Fuera de las constituciones, contribuyen también á proveér de elementos á esta materia, las disposiciones legales ordinarias y los reglamentos internos de las mismas asambleas.

Por último los precedentes tienen también su importancia muy apreciable ciertamente, pues forman en muchos casos una verdadera norma ó jurisprudencia aplicable á los casos dudosos no previstos por los otros factores ya enumerados ni por la práctica parlamentaria.

Pero no debe entenderse que esta jurisprudencia debe ser obligatoria, sino facultativa por el contrario, librada al criterio de la Asamblea. Algunos tratadistas sostienen la teoria de que és necesario dar á los precedentes parlamentarios verdadera fuerza obligatoria, y adúcen en su apoyo diversos argumentos fácilmente refutables, sin necesidad de emplear grandes esfuerzos de razonamiento.

Dicen que si no se les acordase tal fuerza obligatoria á los precedentes, habría en el seno de las cámaras

el grave peligro è inmensa pérdida de tiempo consistente en la eterna renovación de las discusiones sobre la aplicación de las prescripciones reglamentarias, y que mediante tales inconvenientes y embarazos la benéfica influencia de las experiencias anteriores acumuladas, puede decirse, sería nula è ilusoria completamente. La misma importancia de las prescripciones reglamentarias se vería menoscabada y desconocida con las infinitas discusiones que se producirían también respecto á su interpretación, y jamás se llegaría á algo práctico y definitivo.

Estos razonamientos serían justos y convincentes si la generalidad de los precedentes tuviesen tal carácter de bondad y fueran talmente lógicos y racionales que estuvieran por encima de toda objeción y reproche en cuanto á su oportunidad y su justicia, pero generalmente no sucede así. Las interpretaciones que se hacen en los parlamentos carecen de cierto carácter de imparcialidad y acierto. El calor y efervescencia que acompañan á las pasiones políticas—calor y efervescencia que se ponen de manifiesto en el curso de las discusiones—y las conveniencias particulares de tal ó cual fracción política, son los principales factores fuera de otros secundarios, que privan á dichas interpretaciones ó precedentes de ese carácter de imparcialidad, exactitud y acierto de que deberían estar dotadas.

Calcúlese, pues, en qué mal terreno estaría colocada una asamblea á la que se impusiese la obligación de respetar y cumplir esos precedentes nocivos y contraproducentes. Es por consecuencia, mucho mejor que su aplicación sea facultativa, que se adopten los buenos y se desechen los que no lo son. Y no és discu-

tible lo ventajoso è independiente de la posición en que quedaría una asamblea con esa facultad racional.

Muchas veces también podrían los precedentes tener el carácter de querer derogar ó reemplazar disposiciones reglamentarias expresas, derogación que se produciría sin sujeción á la tramitación exigida para la sanción de las leyes, cosa que rayaría en los límites de lo arbitrario y anti-constitucional y cuya sola consideración aconseja el rechazo de su fuerza obligatoria.

En las constituciones, como lo hemos dicho ya, se encuentran muchas disposiciones que tienen su éo en los reglamentos de las Asambleas legislativas, fuera de las que reglamentan los derechos individuales y privados. Ellas son las relativas á la facultad de nombrar los funcionarios que constituirán su núcleo dirigente, las que establecen y determinan el número de discusiones, su orden, así como el procedimiento que debe seguirse en su curso y en la proposición ó iniciativa, y en la votación de las leyes. Estas y otras disposiciones se han incorporado á las cartas constitucionales de todos los pueblos dotados de instituciones libres en razón de que su existencia debe ser previa á la de las asambleas, y sobre todo porque son de una naturaleza verdaderamente constitucional puesto que establecen atribuciones fundamentales de un alto poder del Estado cual és el Legislativo.

VI.

Siendo como és cada una de las ramas en que se divide el Poder Legislativo, un vasto y complejo or-

ganismo encargado de efectuar funciones de un orden sumamente complicado y complejo también, necesita para la regularidad de su marcha, la existencia de un núcleo central dirigente que encamine sus pasos y constituya por sí solo un obstáculo contra el desorden que fácilmente podría producirse.

Independientemente de ese grupo, encargado de metodizar y conservar el orden en el funcionamiento de las asambleas legislativas, existen otras clases de elementos que tienen á su cargo funciones de no menor importancia también, que son las secciones, las comisiones y la comisión general.

La mesa ó presidencia que és lo que constituye el núcleo ó elemento dirigente de que hemos hablado, no está compuesta de una misma manera en las diferentes asambleas legislativas del mundo, ya en orden á su origen y formación, ya en orden á su funcionamiento, facultades y atribuciones propias.

Según nuestro Derecho Parlamentario la elección de los ciudadanos que han de constituir la mesa ó presidencia es una formalidad que se efectúa después que se ha procedido á la verificación de los poderes de los miembros de las asambleas.

Toda cámara necesita de la existencia de un presidente y de funcionarios subalternos encargados de diversos cometidos que coadyuven á los objetos ántes indicados.

En la Cámara de los Comunes de Inglaterra existe en vez del Presidente un funcionario especial llamado *speaker*, cargo fundado hace muchos siglos por el monarca Eduardo III, y cuyas prerrogativas hacen de él un puesto muy importante, social y políticamente hablando, siendo además muy bien remunerado.

El nombre con que se designa ese funcionario no indica con claridad la naturaleza de la misión de que está incumbido. Podría creerse por ese nombre que és el orador cuya palabra és indispensable se haga oír siempre en todas las cuestiones, cuando és por el contrario el más silencioso de los miembros de la cámara de los Comunes. No se crea por esto que és un funcionario simplemente decorativo, lejos de eso, como lo hemos dicho, su misión és muy importante. Preside las sesiones de aquel cuerpo, vigila e' fiel cumplimiento del reglamento interno, interpreta la jurisprudencia y precedentes parlamentarios, y proclama el resultado de las votaciones, teniendo á su cargo también otros deberes y facultades que sería largo enumerar y que tienen relación con aquéllos.

En ningun caso le es permitido intervenir en las discusiones ni aprobar ó desaprobado los asuntos sometidos á la consideración de la Cámara. Al tomar la palabra debe hacerlo en nombre de la asamblea entera y no como representante de la mayoría ó minoría parlamentaria. En apoyo de estas aserciones podemos citar el caso bien conocido ocurrido en 1814 en la Cámara de los Comunes á su entonces *speaker* Abbot, quien habiendo pronunciado un extenso discurso sobre un *bill* que estaba en discusión, aconsejó á la Cámara que votara en el sentido de su rechazo. En vista de este abuso reñido con las prácticas tradicionales, Lord Morphet presentó una enérgica moción para que se declarase por la Cámara que dicho funcionario «había abusado del mandato de que estaba investido »y de los privilegios de que la cámara lo había constituido depositario y protector». Rechazada esta moción gracias á consideraciones particulares de be-

nevolencia hácia el *speaker* nombrado, no ha vuelto á presentarse hasta hoy ningun otro caso análogo en dicha asamblea, pues dicha moción constituyó por sí sola una lección y un freno saludable.

En la otra cámara inglesa, ó sea la de los Lords, existe instituido el puesto de Lord Chancellor, que está investido de la honorífica misión de ser el guardián del Gran Sello de Inglaterra, al mismo tiempo que de la presidencia de aquel alto y aristocrático cuerpo político. Sus facultades como presidente son mucho más restringidas que las del *speaker* de la Cámara de los Comunes. Su posición es bastante rara. A pesar de presidir la asamblea, su autoridad es inferior á la de cualquier miembro de ella. Si es par tiene el derecho de votar, si por el contrario no lo es, está simplemente encargado de proponer las cuestiones á tratarse. Su voz y sus opiniones no son preponderantes en caso de división y duda, y toda palabra que pronuncie sobre cualquier cuestión sea ó no de reglamento, no tiene sino el valor de una opinión individual que cualquiera de los miembros de la cámara tiene el derecho de combatir. Los oradores cuando hacen úso de la palabra se dirigen á la cámara y no al presidente, y cuando muchos lores se levantan á la vez para hablar, és la asamblea sola y no el presidente, la que decide quien tiene el derecho de hacerlo primero.

Esa misma asamblea ha tratado en varias ocasiones de modificar esta situación, dando mayor autoridad al presidente y dilatando su esfera de acción. Pero se luchó con muchos inconvenientes; uno de los primeros consistía en que siendo el Lord Chancellor miembro de la cámara no se le podían conferir los privile-

gios que la de los Comunes acordaba á su *speaker* que és elegido por esta última y miembro de ella. Por otra parte se hizo notar que siendo el Lord Chancellor miembro del gabinete y estando sujeto á las consecuencias de las vicisitudes políticas, no podía tener ni la experiencia ni el perfecto conocimiento de los precedentes y prácticas parlamentarias de que se suponía dotado al presidente de la otra asamblea, cuyas funciones tenían un carácter de permanencia más marcado y estable. En fin, siendo ministro era hombre de partido y difícilmente podía ser considerado como el órgano de la Cámara entera.

Sin entrar á discutir la procedencia ó improcedencia de esas observaciones, no se nos oculta lo extraño de la situación de ese funcionario. Con tales prohibiciones é impedimentos creemos que sería más ventajosa su supresión.

En la Cámara de los Comunes además del presidente ó *speaker*, hay un secretario, dos sub-secretarios y un empleado especial llamado *sargeant-at-arms* encargado de la misión de hacer guardar el orden en las sesiones y reprimir cualquier abuso que pudiera producirse. Existen además otros funcionarios de un orden más subalterno, funcionarios indispensables y que se hallan tambien en todas las asambleas del mundo,—tales como empleados de las secretarías y sub-secretarías, taquígrafos, ugiéres, ordenanzas y muchos otros cuya enumeración sería larga é inútil.

En Francia, donde ha desaparecido el tradicionalismo que existe aún hoy en Inglaterra en materia de puestos públicos, cada una de las cámaras está dotada de un Presidente, cuatro Vice-Presidentes, ocho secretarios, y tres empleados especiales encargados de

la parte económica y administrativa de la cámara, donominados cuestóres.

En nuestro país cada cámara está dotada de un presidente, dos vice-presidentes, dos secretários y empleados subaltérnos. Igual cosa sucede en la República Argentina.

En la República de Chile cada asamblea tiene un presidente, un vice-presidente, un segundo vice-presidente—este último solo pertenece á la cámara de diputados, la de Senadores carece de él—y un secretario que puede ser miembro de la cámara ó extraño á ella, simple ciudadano chileno.

En la mayor parte de las asambleas el Presidente y vice-presidentes son miembros de la cámara que los ha elegido, excepto en la Cámara de los Comunes de Inglaterra en que el *speaker* solamente és diputado. Los demás empleados son completamente extraños á ella en ese sentido. El primero de esos sistemas ha sido puesto en práctica por la generalidad de las naciones. No se echa de ver claramente la razon de lo contrario. La importancia de las funciones que están llamados á desempeñar esos altos funcionarios exige ciertas vinculaciones estrechas y directas con el cuerpo colectivo á quien sirven y á cuya marcha progresiva coadyuvan eficazmente, y és axiomático y fuera de duda que no puede haber vinculación más estrecha y natural que la que existe entre la parte y el todo, entre la individualidad y el conjunto. Como consecuencia el interés y el celo del funcionario se redoblan en gran manera y hay una verdadera garantía en la corrección y exacto cumplimiento de sus deberes. Volveremos de nuevo sobre estas ideas al tratar del presidente en particular.

VII

El Presidente de la Cámara és la persona encargada de dirigir sus complicadas tareas y entre nosotros és elegido por votación *in voce*.

El Artículo vigésimo del Reglamento de nuestra Cámara de Representantes establece ordenada y analíticamente los deberes que debe llenar en el ejercicio de su elevado cargo.

Debe observar y hacer observar escrupulosamente el Reglamento en todas sus partes, abrir y cerrar las sesiones, dirigir las discusiones, conceder ó por el contrario negar la palabra, fijar las votaciones, llamar al órden y á la cuestión á los oradores cuando se separen de uno y otra notablemente; suspender la sesión y aún levantarla en caso de desórden y cuando sus amonestaciones y exhortaciones fueran desatendidas, designar y anunciar los asuntos que han de formar la órden del día en la siguiente sesión, mandar citar á los diputados para las sesiones ordinarias y extraordinarias, nombrar las seis comisiones permanentes de Constitución y Legislación, Hacienda, Militar, de Peticiones, Fomento y de Presupuesto, y las especiales que fueren necesarias; recibir el juramento de los Diputados y Secretários; disponer lo conveniente para la perfecta policia de la sala de sesiones; nombrar á propuesta de los Secretarios los

empleados de la secretaría y demás subalternos, así como también el despedirlos; presentar anualmente y quince días antes de la clausura de las sesiones el presupuesto de gastos de la Cámara y Secretaría; y finalmente, cumplir muchas otras obligaciones impuestas por los mismos reglamentos y que omitimos ya por su mucha extensión ya porque su importancia es secundaria y de ningún interés científico.

Se vé, pues, por la somera enumeración que acabamos de hacer cuán importantes y complejas son las funciones que está llamado á desempeñar el presidente de una asamblea. Tiene á su cargo funciones directrices, moderadoras, disciplinarias y económicas, indispensables para la acertada marcha y tramitación de los asuntos; para no hacer que se vuelvan ilusorias las esperanzas que el pueblo abraza respecto de aquellos á quienes ha conferido su mandato, evitando la rapidez compañera de la inestabilidad de las resoluciones y los graves y á menudo irreparables efectos del desorden en el seno de la asamblea.

Alta y difícil misión es la suya, y de inmensa responsabilidad ante la opinión pública.

Una persona encargada de satisfacerla cumplidamente, ha de estar revestida, mejor dicho, dotada de condiciones personales sobresalientes. Debe ser de una gran experiencia, tener un recto juicio y su rectitud y buen sentido han de estar por encima del más mínimo reproche. Ha de conocer á fondo los privilegios y derechos de la asamblea que preside para hacerlos respetar cumplidamente en cualquier caso ó eventualidad que pudiera presentarse de conflicto con cualquier otro poder del Estado, ó aún con la otra Cámara. Debe estar dotado también de ese tacto espe-

cial solo concedido á los hombres de gran experiencia y exquisita práctica social y política para inspirar no solo el respeto debido á su persona y categoría sino para evitar las colisiones personales en el seno de la asamblea y mantener entre sus miembros ese respeto mútuo, primera condición requerida para que la altura en las discusiones sea la norma invariable á que deben sujetarse los diputados.

Tócanos examinar ahora una de las importantes consecuencias que derivan de la naturaleza de las funciones del presidente, y es la de si debe ser permanente, esto es, ejercer sus funciones durante todo el curso de una legislatura, ó si por el contrario tiene su empleo una duración limitada. Razones de diverso orden nos inclinan hácia la primera de esas dos opiniones. La experiencia necesaria en ese funcionario y solo adquirida en una larga práctica y en un conocimiento exacto y profundo de los reglamentos, tiene otra manifestación en el perfecto conocimiento que debe también tener del carácter, aptitudes y temperamentos de cada uno de los miembros de la asamblea que preside. Solo la prolongada permanencia en su puesto es capaz de revestirlo de aquellas cualidades indispensables para el elevado cumplimiento de sus tareas presidenciales. Júzguese cuán inconveniente sería el hecho de su renovación frecuente para el desarrollo de estas facultades especiales. No podría tenerse jamás un presidente completo, pues se vería el caso de que en cuanto empezara á darse cuenta de sus deberes y á perfeccionarse ó especializarse en sus delicados cometidos, sería reemplazado por otro verosíblemente novicio y sin aprendizaje alguno, por así decirlo. Véase cuán graves males y entorpecimientos acarrearía al buen funcionamiento de la asamblea.

Por otra parte la frecuente renovación del presidente de una cámara no tiene un objeto verdaderamente definido y útil, ni es tampoco una garantía de la independencia é integridad de esa misma cámara. La mayoría de las asambleas legislativas tienen el poder de modificar y aún mismo rechazar muchas veces las resoluciones y actos de sus presidentes que á juicio de sus miembros se separan de las estrictas prescripciones de los reglamentos y lleven ó importen mejor dicho, un ataque ó violación á esa independencia é integridad.

La renovación periódica ó frecuente se pone en práctica sin embargo de las precedentes razones, en muchas asambleas legislativas. En las antiguas cámaras francesas el presidente duraba solamente quince días en el ejercicio de su cargo, duración que actualmente se ha extendido hasta el plazo de un año. El mismo periodo de tiempo se ha establecido en nuestro país, en Bélgica, Estados Unidos de Norte América, Italia y otras naciones. Inglaterra, nación eminentemente conservadora, ha seguido la verdadera práctica racional y conveniente, pues en la cámara de los Comunes su *speaker* ó presidente dura en el ejercicio de sus funciones todo el tiempo que dura la legislatura, viéndose muchas veces el caso de que el mismo funcionario es reelegido para los siguientes periodos parlamentarios. La bondad de semejante práctica se echa de ver en el correctísimo funcionamiento de aquella asamblea que hoy día puede ser considerada como una de las primeras del mundo.

VIII

El Presidente de una asamblea tiene serios deberes que cumplir—deberes que ya hemos enumerado—y en virtud de su carácter de director de las operaciones parlamentarias y por su espíritu altamente moderador, tiene que adoptar una actitud prescindente é imparcial respecto del fondo de los asuntos sometidos á la consideración de la asamblea. No debe tener vinculaciones de ninguna especie directa ni indirecta, con las mayorías ni con las minorías. La más estricta y absoluta imparcialidad ha de ser la norma invariable á que debe sujetar sus actos. De otra manera su influencia sería sumamente perniciosa para los intereses de la asamblea y de la nación en general. Un procedimiento parlamentario que tuviese su base en este factor desorganizador sería altamente injusto é ilógico, pues iría contra las más elementales prescripciones de la moral política. Creémos con varios distinguidos tratadistas, que en ningún caso debe serle permitido tomar parte en las discusiones. Esta buena doctrina ha sido adoptada y se cumple rigurosamente en la Cámara de los Comunes de Inglaterra, respecto de su presidente ó *speaker*. Ya hemos apuntado este hecho en los párrafos anteriores, así como un caso práctico que lo robustece y que determinó una vez por todas la verdadera órbita de acción de aquel funcionario.

Los adversarios de esta teoría la combaten diciendo que siendo como es el Presidente miembro de la asamblea que preside, y estando por consecuencia investido del mandato que le han conferido sus electores, como tal diputado, su misión es realmente estéril al no poder alzar la voz en las discusiones de la misma manera que cualquiera de los otros diputados, agregando que su elección en aquel concepto responde siempre á la confianza que puedan inspirar sus condiciones de inteligencia; honorabilidad y conocimiento de las necesidades y aspiraciones de la comarca que los ha investido de tal mandato ó representación. Sería según ellos un miembro inútil, simplemente decorativo.

Estos razonamientos no serían desatendibles, mejor dicho tendrían gran fuerza convincente, si las funciones del Presidente no tuviesen la importancia que realmente tienen, y estuvieran al alcance de cualquiera. La enumeración y análisis de esas funciones y deberes convencen, en nuestra opinión, de lo contrario. Árdua tarea es la suya si se propone desempeñarla concienzudamente. Grandes responsabilidades son también las suyas si se separa del recto y exacto cumplimiento de sus deberes. Compleja y responsable como es esa tarea exige gran suma de competencia y actividad infatigable. Se requeriría puede decirse un verdadero desdoblamiento de la personalidad para estar habilitado para prepararse en las diversas cuestiones de orden general y para cumplir con minuciosidad y corrección intachable los deberes de su cargo. Pocas naciones, sin embargo, han aceptado esta doctrina que conceptuamos la buena. En nuestro país se acuerda al Presidente

la facultad de tomar parte activa en las discusiones pero tiene al hacerlo que abandonar la presidencia en manos del vice-presidente. Le es absolutamente prohibido discutir ni abrir opinión mientras esté presidiendo. Se ha querido, pues, como se vé, conciliar en lo posible las dos teorías contrarias, pero creémos que no se ha conseguido tal objeto. Por el hecho de abandonar su puesto aunque sea momentáneamente, priva en muchas ocasiones á la cámara de su elemento dirigente y de su influencia benéfica en los momentos de caos y de efervescencia, influencia debida casi siempre á sus condiciones personales especiales de tacto y autoridad moral irremplazables, puede decirse, en un momento dado. Creémos, pues, por las anteriores consideraciones y por otras muchas que omitimos, y basados también en la conocida ley económica de la división del trabajo que podría lógicamente aplicarse á estas cuestiones, que el presidente de una asamblea debe limitarse á lo establecido por los reglamentos y no inmiscuirse directamente ni indirectamente en las discusiones de los asuntos.

En otras épocas cuando aún no existía el derecho parlamentario ó si existía no había alcanzado el grado de desarrollo que posee en los modernos tiempos, no se había efectuado la diferenciación de órganos correlativa de la diferenciación de funciones. Si existían presidentes—aunque con otro nombre—en las asambleas legislativas de la antigüedad, estaban incumbidos de cometidos sencillísimos, elementales y que no estaban en pugna por esa misma razón con el derecho de tomar parte activa en las discusiones.

Además primando como primaba el derecho del más fuerte, puede decirse que este reunía en su per-

sona el doble atributo de jefe supremo en los periodos de lucha armada y el de jefe ó director de las asambleas. Hoy todo eso es un mero recuerdo histórico y el Derecho Parlamentario moderno nos ofrece entre el cúmulo de sus importantísimas y adelantadas prescripciones, la prueba acabada de que en este como en otros ramos del derecho público el progreso es un hecho, y de que el presidente de un parlamento tiene sobrada taréa que desempeñar al atenerse pura y simplemente á la dirección de ese cuerpo.

Pasando ahora al procedimiento que debe adoptarse respecto á la elección de ese funcionario, creémos con los más distinguidos tratadistas que de la materia se han ocupado, que dicha elección debe corresponder exclusiva y naturalmente á la asamblea que forma parte. La razón de esta opinión es óbvia por así decirlo, y se impone por sí misma. Si se cometiera á cualquier otro poder del Estado la misión de nombrarlo ó elegirlo, la independencia y libertad de las asambleas legislativas sería simplemente una vana palabra; serían infinitos los peligros que entrañaría una medida de esa naturaleza. Un presidente así elegido constituiría una constante amenaza y sería una verdadera rémora para el proceso armónico y la resolución justa de los asuntos. El principio constitucional y fundamental de la división é independencia de los poderes se opone á ello. En las contadas naciones en que se ha procedido de aquella manera las consecuencias funestas no se han hecho esperar mucho tiempo por desgracia.

Por nuestro Derecho Parlamentario positivo la elección del Presidente «se hará por votación *in voce* »y luego de hecho el escrutinio y verificado por el

»Secretario, aquél que obtuviera mayoría de sufragios »será proclamado Presidente de la Cámara.»

Debiendo poseer en alto grado como lo hemos dicho la confianza de la asamblea que preside, es lógico que debe ser electo á mayoría de votos, pero no á mayoría relativa, sino absoluta, completa, para que sea fiel reflejo de la voluntad general y unánime de la asamblea. No insistiremos en la comprobación de esta opinión, pues su legitimidad y justicia saltan sin esfuerzo á la vista.

Por nuestra Carta Fundamental cada Cámara, tanto la de Senadores como la de Representantes, tiene la facultad de nombrar ó elegir su presidente. Lo mismo han establecido la mayor parte de las constituciones del mundo. En pocas naciones está confiada esta delicada y trascendental facultad al poder monárquico ó real. La Holanda, el Gran Ducado de Baden, Portugal y Suecia se encuentran entre ellas.

IX

Las comisiones son unas pequeñas agrupaciones autónomas formadas en el interior de las asambleas. Tienen por objeto estudiar los asuntos sometidos á su conocimiento y dictaminar sobre su importancia así como sobre la procedencia y conveniencia que puedan presentar á los intereses generales de la sociedad. Su misión es fiscalizadora y altamente analítica, y como lo hemos dicho anteriormente,

ofrecen la garantía de la especialización de los conocimientos de sus miembros.

La importancia, pues, de las comisiones es algo que hoy por hoy está fuera de toda discusión y contravérsia, y es por eso que en todos ó casi todos los parlamentos del mundo existen establecidas de una manera estable y permanente.

En las cámaras de nuestro país había hasta hace poco tiempo constituidas cuatro comisiones que eran: de Constitución y Legislación, de Hacienda, de Milicia y Peticiones. Posteriormente se establecieron por artículos aditivos de los Reglamentos las de Dietas y Fomento.

La primera de esas comisiones tiene intervención directa en todos los asuntos referentes á la constitución, legislación civil, mercantil, criminal y correccional, administración de justicia, instrucción pública, religión y culto, régimen municipal y relaciones exteriores. A la segunda de ellas corresponden todos los asuntos relativos á la Hacienda pública en sus diferentes y complejas manifestaciones, á las monedas, tierras públicas ó fiscales y al comercio.

La tercera interviene en todos los asuntos referentes al ramo militar ya sea de tierra ó de la marina.

La comisión de Fomento interviene en todo lo concerniente á obras públicas, privilegios, fábricas, agricultura é inmigración. La de peticiones está al cargo de toda solicitud ó asunto particular, si no es que por circunstancias especiales deba pasar á alguna de las otras comisiones. La de Dietas interviene, por último, en todo lo concerniente á las dietas de los miembros de la asamblea.

Las comisiones pueden dividirse en dos grupos:

permanentes y periódicas. Las primeras como su mismo nombre lo indica tienen un marcado carácter de estabilidad y su duración es variable en las diversas asambleas, aunque considerable siempre. Su intervención es constante y directa en todos los asuntos pertenecientes á la clase particular que las dá nombre. Por otra parte su nombramiento y constitución son por lo general previos á la existencia de todo asunto de su incumbencia. Las periódicas ó accidentales por el contrario tienen una duración relativamente efímera comparada con las de aquellas; duran solamente el tiempo necesario para dictaminar sobre el asunto especial que ha exigido su formación y desaparecen tan pronto han llenado su especial cometido.

Las comisiones permanentes ofrecen más y mayores garantías de imparcialidad y corrección en el desempeño de su misión que las especiales ó accidentales, pues siendo formadas cuando recién empiezan á funcionar las asambleas, no es fácil ni presumible que su elección obedezca y responda á miras particulares de los interesados en la solución de los asuntos, es decir, que sean elegidas según las conveniencias de los que están directamente vinculados al éxito del asunto. Hay, pues, en las comisiones especiales el grave y fundado temor de que defrauden la confianza que en ellas ha depositado la cámara por el hecho de que se presume fundadamente que no sean otra cosa que servidoras incondicionales y sumisas de tal ó cual fracción política, fuera de que entre sus mismos miembros pueden existir algunos que estén interesados directamente en el asunto, ya por razones pecuniarias, políticas, ó de cualquier otro orden. Y ese peligro es mayor si como sucede en Francia, las

comisiones especiales vienen á corresponder á las permanentes nuestras y vice-versa.

Como lo hemos dicho ya las comisiones son formadas ó constituidas por las mismas cámaras á que pertenecen. Los procedimientos seguidos para ello varían en los diversos países. En algunos en que por el gran número de miembros que constituyen sus cámaras es indispensable para la facilidad de su funcionamiento la existencia de la *secciones*, estas son las que tienen el encargo de elegir las comisiones. En otros como en Inglaterra, las cámaras determinan en los diversos casos que puedan presentarse, si son ellas directamente las encargadas de elegir las ó si esta función corresponde á sus presidentes. Igual cosa sucede en los Estados Unidos de Norte-América y en la República Argentina. En nuestro país la facultad de nombrar las comisiones corresponde al Presidente de la Cámara, según lo dispone el artículo 20 de su Reglamento en su inciso 10.º

Este último sistema adoptado por nuestro derecho parlamentario positivo, crémos que es el que ofrece mayores garantías en el sentido de la bondad de la formación de las comisiones. En efecto. Teniendo como tienen las comisiones la difícil tarea de estudiar concienzudamente y dictaminar sobre los asuntos, y siendo también su influencia importantísima y decisiva en su solución, fácil sería que una mayoría parlamentaria teniendo en vista sus propios intereses particulares, las formase de una manera arbitraria sin tener en cuenta para nada la preparación especial é inteligencia de los miembros que naturalmente serían llamados á formarlas. No se acordaría de seguro de ninguno de los miembros de la minoría que pudiera

ser que reuniesen las condiciones relevantes para desempeñar aquellas delicadas y complejas tareas. Se antepondría el interés mezquino y egoísta de una fracción política á las verdaderas conveniencias generales y legítimas de la sociedad. Primarían más las vinculaciones partidistas, los lazos de parentesco, las ambiciones desenfrenadas y cien influencias de análoga naturaleza en el sentido de formar un cuerpo á todas luces incompetente y que no estaría en relación de seguro con lo delicado y responsable de su misión. Serían comisiones simplemente en el nombre y degradarían su alta importancia.

Podría decirse que librando en manos del Presidente de la asamblea, la tarea de designar los miembros que han de constituir las comisiones, importaría conferir un poder omnímodo é ilimitado, y ocasionado quizás á peligros muchos mayores todavía. Pero esta objeción cae por su base por poco que se reflexione en las grandes responsabilidades á que está sujeto dicho funcionario. Por otra parte las condiciones personales de que fundamentalmente se le presume revestido, entre ellas la más acrisolada imparcialidad, alejan semejante idea. Desnaturalizaría la importancia de su augusto mandato. En nuestra corta aunque fecunda práctica parlamentaria, aún en aquellos turbulentos períodos de lucha y efervescencia política casi rayanas del desorden, los presidentes de las cámaras no se han separado ni un ápice del fiel cumplimiento de sus deberes á este respecto, eligiendo siempre para la formación de las comisiones, los miembros más aptos, idóneos y respetables, y procediendo invariablemente con completa imparcialidad y altura.

Hemos dicho que en nuestro país la duración de

las funciones de las comisiones, estaba limitada al plazo de un año. Esta disposición es justa y beneficiosa en alto grado, pues la renovación que por el hecho se produce, permite que todos ó por lo menos casi todos los miembros ilustrados é inteligentes de la cámara, intervengan directamente en el conocimiento especial de los asuntos y apórten su valioso contingente. Fuera de esto prima otra importante razón y és la de que esa renovación corrige los defectos ó vicios de apreciación sufridos por el presidente al elegir la anterior comisión, pues dotado como se le supone de gran esperiencia y penetración se le presume holgadamente habilitado por consecuencia para poder apreciar dentro de ese período de tiempo las aptitudes, conocimientos é idoneidad de cada uno de los miembros de la cámara que preside. De ese modo se llega al *desideratum* en esta materia, y la composición de las comisiones colmaria los deseos de los más exigentes, siendo un hecho su benéfico influjo en el seno de las asambleas legislativas.

Fuera de las comisiones permanentes y especiales ó accidentales que se hallan formadas en todas las asambleas parlamentarias, existen comisiones mixtas en cuya formación forman parte integrante miembros de las dos cámaras. Como tipo podemos mencionar la comisión de cuentas que anualmente nombra nuestro Poder Legislativo de acuerdo con la Ley de 17 de Mayo de 1880.

La existencia de esta comisión és de gran importancia, pues constituye un elemento de control y fiscalización.

Al comenzar cada año el periodo de las sesiones ordinarias el Senado elije dos senadores y la cámara

tres diputados quienes unidos forman la comisión de cuentas encargada de analizar y fiscalizar las que presnete el Poder Ejecutivo. Tiene, en consecuencia el derecho de pedir cuantos datos, explicaciones y esclarecimientos crea necesarios para evacuar su cometido. Para el efecto todas las oficinas del Estado deben facilitarle todos los documentos, libros y antecedentes que necesita.

Una vez que han cumplido su misión fiscalizadora, elevan su informe sobre el resultado de sus investigaciones y trabajos.

Además de constituir un elemento de control indispensable, la existencia de la comisión mixta de cuentas, ahorra muchísimo tiempo á las cámaras en el exámen de las cuentas del Poder Ejecutivo, pues si cada cámara constituyera una comisión especial en cada caso se ocasionarian retardos considerables y adoptarían resoluciones extemporáneas. La ventaja, pues, de su implantación no es ni siquiera discutible.

En algunos países, entre los cuales se cuenta la Francia, hay establecidas unas instituciones parlamentarias especiales llamadas *secciones* que tienen gran importancia en parlamentos muy numerosos como son aquellos, pues facilitan mucho la tramitación de los asuntos, evitando las pérdidas de tiempo inevitables. Siendo como son muy numerosos aquellos parlamentos, pues constan generalmente de cuatrocientos ó quinientos miembros—hay gran conveniencia—lógica por otra parte—en que se divida el trabajo, repartiéndose los asuntos entre las diversas secciones que se elijen por sortéo por el presidente de la cámara—para su completo y fácil estudio. Una vez que los asuntos han sido estudiados, cada una

de las secciones nombra un miembro que podríamos considerar como informante, quien en unión con sus colegas de las otras secciones, dá su dictámen á la cámara sobre el asunto examinado y estudiado.

En las cámaras de nuestro país és completamente desconocida esa institución, pues el reducido número de sus miembros hacen innecesaria é inútil su implantación. Por otra parte las comisiones bastan y sobran para la buena marcha y acertada apreciación y estudio de los asuntos.

En nuestro país existe también como en Inglaterra, Estados Unidos de Norte-América y en la República Argentina, la institución denominada Comisión General que creemos de acuerdo con los más distinguidos tratadistas, no tenga ninguna importancia práctica. El origen de dicha institución es inglés, y el objeto con que se fundó, fué el de dar más seguridades de acierto en la discusión de los asuntos, y sobre todo evitar que el *speaker* que era considerado como un espía presidiese la cámara en ciertas ocasiones, para cuyo efecto se encargaba de su dirección á otro miembro cualquiera de la asamblea, y actualmente al presidente de las comisiones (*chairman of committees*). Entre nosotros, repetimos, su existencia no tiene importancia alguna, pues la comisión general no és un elemento nuevo, diferente ó especial dotado de funciones propias como las comisiones y demás elementos componentes, sinó una forma especial de procedimiento que adoptan las cámaras para tratar determinados asuntos, forma que en realidad como la práctica lo ha demostrado, no hace más que conducir á la pérdida de tiempo.

Algunos tratadistas sostienen la idea de que podría

hacerse una excepción al principio constitucional de la división de los poderes consistente en llamar ó atraer al seno de las asambleas funcionarios pertenecientes á otras ramas de la administración, aprovechando de este modo sus conocimientos y aptitudes especiales.

Parece á primera vista que la incompatibilidad que naturalmente se produce por el hecho del ejercicio de funciones de opuestos poderes no és subsanable, y que no teniéndola en cuenta, la independencia de las asambleas se vería seriamente amenazada. Pero ese temor és ilusorio, y se alejaría más y más si las cámaras por medio de disposiciones legales estableciesen en determinados casos que las comisiones fuesen integradas con esos empleados superiores del Poder Ejecutivo cuyas funciones fuesen análogas ó tuviesen relación con los asuntos sometidos á su estudio. Esas mismas leyes podrían determinar la esfera de acción de tales funcionarios poniendo en guardia á la asamblea contra la invasión de atribuciones que lógicamente podría producirse.

No és discutible cuán valiosa sería en ciertos casos esa integración de las comisiones, por el aprovechamiento que se haría como lo hemos dicho de la experiencia y conocimientos de esos funcionarios.

Los reglamentos de nuestras cámaras han establecido algo en ese sentido permitiendo que en ciertos casos las comisiones puedan ponerse en comunicación con los demás poderes públicos pidiéndole todos aquellos datos, explicaciones y esclarecimientos que necesiten para el desempeño de sus cometidos.

Pero esta es una facultad meramente potestativa y de la que no se ha hecho uso en la generalidad de

los casos por diferentes razones. Es por esto que sería altamente beneficiosa una disposición legal terminante que conciliase la independencia de la asamblea con las ventajas que emergerían del valioso contingente de aquellos funcionarios.

Quedan, pues, expuestos y analizados, aunque á grandes rasgos, los principales elementos componentes y esenciales de las asambleas legislativas, así como sus atribuciones propias é importancia particular. Se vé por la enumeración y exámen que hemos hecho que una asamblea és hoy día un vasto y complicado organismo compuesto de elementos diferentes y con funcionamiento individual, y en cierto órden, responsable en grado sumo. Nuestro Derecho Parlamentario positivo ha seleccionado las diversas instituciones de esa índole, apropiándose las mejores y que ofrecen condiciones más elevadas de justicia y perfección, y mayores presunciones de estabilidad y buen funcionamiento, estando hoy por hoy á la altura de las naciones que se citan como modelos en esta materia. Todo se ha previsto y si algo malo queda no es propio ú orgánico sino heredado ó mejor dicho copiado de otros patrones más adelantados pero apegados todavía á las prácticas tradicionales y al espíritu conservador. En todos los órdenes de instituciones y especialmente en las que tiene relación con la ciencia constitucional quedan aún en pié muchos resabios de otras edades históricas y de otras costumbres que no és fácil se puedan hacer desaparecer de un solo golpe y de una manera radical y definitiva, por diversas razones que ligeramente hemos esbozado al principio de este modesto trabajo y cuya repetición y ampliación es innecesaria. En nuestro Derecho Parlamen-

tario positivo son muy escasos como se ha visto, y de poca ó ninguna importancia y trascendencia. Su existencia no puede ser un obstáculo á su progreso y al desarrollo armónico de sus diferentes prescripciones.

Como lo digimos al principio, no consistía nuestro propósito en hacer un estudio detallado del Derecho Parlamentario; nos hemos limitado á estudiar una de sus fases solamente, sin entrar á analizar los demás factores que entran en el radio de su esfera de acción. Para llevar á cabo esto último nos hubiera sido necesario un tiempo considerable de que no disponíamos y nuestra obra habría asumido quizás proporciones demasiado vastas y reñidas con la naturaleza y objeto de estos trabajos de prueba.

Al cumplir la prescripción del Reglamento de estudios, solo nos resta enviar un sentido saludo de despedida á esa querida Universidad, madre intelectual que nos ha guiado y sostenido en la espinosa ruta de la ciencia, infundiéndonos bríos y entereza para soportar con altivez los azares de la lucha por la vida. A ella, pues, nuestro agradecimiento eterno.

V.º B.º

JUSTINO J. DE ARÉCHAGA.

PUEDA IMPRIMIRSE.
EDUARDO B. DEL PINO.

