

Discurso del doctor Ricardo Hinestrosa, al posesionarse como miembro de número de la Academia colombiana de Jurisprudencia el 7 de diciembre de 1915*

Señor Presidente, señoras, señores:

Si el ser yo elegido miembro de número de esta docta Académica habría sido en todo caso un honor abrumador por mi ausencia de merecimientos, el que ello ocurra para ocupar el sillón vacante por la nunca como se debe bien lamentada muerte del eminente ciudadano General y doctor Rafael Uribe Uribe, Presidente que fue de este instituto, es circunstancia que pone tan de relieve el contraste entre la magnitud del honor y la flaqueza de quien lo recibe, que me ahorra, por innecesaria, toda otra expresión, todo comentario sobre desproporción tan grande, y da más evidencia a la sinceridad con que de ello hable o calle al verme con sorpresa y gratitud llamado a tanto.

Hecha la elección en mí a raíz del luctuoso suceso aludido, se impuso a mi corazón y a mi mente como tema del presente discurso el elogio de mi egregio predecesor. El tiempo transcurrido de entonces a hoy ha permitido que esa tarea se haya desempeñado cumplidamente por voces autorizadísimas.

Amigos de él en todas las vicisitudes de su vida intensa; amigos de la hora postrera y aun póstumos; enemigos políticos que lo habían combatido hidalgamente cuando combatirlo era exponerse a los tiros poderosos de su verbo y de su espada: unos y otros, o por mejor decir, el país entero, lamentaron su desaparición, y consternados, desde el fondo del alma, reprobaron la forma horripilante y despiadada en que acontecía. El elogio hecho bajo la impresión de ese pesar movió ágil o pesadamente las ruedas remozadas o enmohecidas del organillo de la retórica por un año entero, al cerrarse el cual se alzó por sobre todas esas voces la de la Poesía en panegírico soberbio, que hizo palidecer las atrás aludidas. Qué mucho, pues, que hoy ya no me atreva a tener como tema cardinal de mi presente trabajo el que en un principio, como llevo dicho, entendí hubiera de serlo.

* Revista de Jurisprudencia, año V, N° 53, marzo de 1916.

Con todo, no dejaré de hacer presentes, con cierta brevedad en razón de lo personales, algunas circunstancias y hechos cuya evocación hoy es para mí necesaria. La fortuna me deparó ocasión de relacionarme con él desde mi primera juventud; las relaciones de amistad personal contraídas desde entonces tuvieron siempre la inalterable firmeza que correspondía, por un lado, al alto valor que él concedió siempre a esa noble deidad, y por otro, al aprecio que acertadamente tenía yo de hacer de nexos que para mí significaban mucho, no por interés mezquino alguno de aquellos cobraderos aun sobre el cadáver, sino por las solas razones que caben en almas dignas.

Obligó mi gratitud por modo extremo cuando, a hurto mío, ahincadamente me propuso para Secretario de la delicada misión que desempeñó en Sur América, que es una de las páginas más brillantes de su vida de repúblico. Causas que no es el caso exponer ni analizar aquí, hicieron que no perseverase la vinculación de orden político habida por algún tiempo entre ese egregio ciudadano y el modestísimo que ahora habla. Mas tal divergencia no enturbió esotra amistad ni atenuó en manera alguna los lazos antedichos, que tanto de mi lado estrechaban esa gratitud y mi admiración de siempre –no de hoy sólo– por las virtudes suyas.

Así aconteció que en el decurso de esas discrepancias de orden político nuestras relaciones personales se mantuvieron como antes, y que jamás mi pluma se movió para atacarlo; y hoy, cuando la losa del sepulcro sella sus labios y paraliza sus energías, sólo por la muerte domables, hago con cierta satisfacción el recuento de aquel hecho o abstención mía porque si mi débil pluma ni advertida habría sido por quien supo afrontar tantas que lo valen, dice algo y mucho para mí el que el agradecimiento y la amistad y estimación personal vivísima a que me he referido me vedasen aun el ensayo de un ataque, aquí donde la lucha de los partidos y las contiendas políticas participan tan amplia y crudamente del ardor de los trópicos y oscurecen tanto los espíritus con la calígine de las pasiones.

Un juicio sobre su actuación política, en una vida intensa que si tuvo diversos campos de acción fue en aquél en el que más se espació e hizo sentir; una decisión sobre tópico de tan singular predicamento, no es para dictada por mí, ni para pronunciada hoy, ni para insinuada siquiera en este acto, tan ajeno por su solemnidad, por el concurso que lo enaltece y por la índole de la corporación que lo celebra, a disquisiciones de ese orden: que si algo ha mantenido vivo el calor de ese instituto y el amor que congrega a sus miembros, si algo ha asegurado su vitalidad y permitido la fecundidad de su labor propia, ha sido cabalmente su apartamiento de la política y de su cadencia y vendavales.

Adolescente aún, tocóme presenciar el hermoso espectáculo de que un solo hombre, que demostró valer por muchos, llevase la voz única y las fuerzas todas de un partido proscrito, y se enfrentase con gallardía indecible al alud amenazante que contra él formaba la compactación estrecha de todos los otros, unidos contra él al conjuro de su voz, en la cual el instinto hacía comprender a ellos tremendos peligros futuros.

Bien que fueron múltiples las virtudes de Uribe Uribe, para mí la saliente eran sus dotes de parlamentario, por la inteligencia en comprender en toda ocasión lo que pudiéramos llamar el momento de la corporación y de la discusión respectiva; por su agilidad mental en hacer y responder interpelaciones; por lo incansable de una laboriosidad que jamás conoció la fatiga; por la destreza en dar con los puntos débiles del adversario, fuese éste persona o asunto; por

el talento en condensar su argumentación y presentarla *terribilis ut castrorum ascies ordinata* al sostener una proposición o ley dada; por el valor personal y civil con que en toda emergencia –y las hubo delicadísimas y graves también en su vida de tribuno– sin medir el número de adversarios ni el de adeptos exponía y sostenía sus puntos de vista, a las veces con la ceguedad que al combatiente fiero de la ardientía del combate, siempre con tesón aragonés y con exposición clara y pulcro decir, formado en la compañía de los clásicos castellanos de mejor cepa, en cultivar los cuales empleó buenas horas de su juventud, laboriosa como su vida toda, recia como su contextura, dura como la de un romano de los tiempos en que alentaba vivaz la república.

No es pues extraño que, puestos pensamiento y corazón en quien honró el sillón que ahora voy a ocupar por elección nunca agradecida lo bastante, verse el presente trabajo sobre cuestiones relacionadas con el Parlamento. De años atrás viene formándose el clamor ya nacional, acentuado más cada día, contra la esterilidad de las labores parlamentarias. Ese clamor llegó a asumir la forma de una protesta, encarnada en pseudo plebiscito sobre aplazamiento indefinido de la reunión del Congreso, en época que, por lo que va ya desvaneciéndose en nuestra flaca memoria, parece remotísima.

Bien que ahora no se llega a tanto, tres voces de reclamo se repiten, desgraciadamente justificadas en mucho por argumentos de dolorosa evidencia; mas por fortuna no se traducen en plebiscitos de aplazamiento que pudo significar supresión, y se concretan en solicitud e indicaciones de remedios proclamados como eficaces contra una dolencia que, tomando la calidad de crónica, podría convertirse en la más lamentable abominación de lo que caracteriza nuestra historia y calidad de pueblo libre.

Enumerar esos remedios o hacer el recuento de todas esas indicaciones, sería labor demasiado fatigante, sobre todo para quien hubiera de escuchar pacientemente su lectura. De ahí que sólo a los más salientes haya de llamar la atención en el presente trabajo, que ensaya, pero que de antemano sé no logrará, una exposición sucinta y no la análisis de ellos.

Si no me engaño, los principales de tales remedios indicados son: supresión de una de las Cámaras o, mejor dicho, reducción de las dos actuales a una sola, para simplificar y abreviar los debates y disminuir el número de Diputados; reducción de este número en ambas, o al menos en la de Representantes, conservando el sistema dual y buscando en todo caso aquellos mismos fines; y reforma de los reglamentos. Esto, aparte de reunión bianual y de otras enmiendas de menor entidad a que adelante me referiré, aunque sólo sea de paso.

Quienes ante todo se preocupan por la rapidez de las labores, muy deseable por cierto, suelen proponer como remedio que sólo haya una Cámara; en otras palabras, se oponen al sistema dual. Ajeno al presente ensayo sería estudiar comparativamente los dos sistemas, y peligroso decidir sólo por el lamentable reciente ejemplo de las Asambleas Constitucionales y Legislativas, en las que, a la verdad, si algo hubo amenazante, fue la rapidez y la facilidad de hacer y deshacer leyes. Mas, sin necesidad de generalizar sobre esa sola base, conviene recordar que el sistema dual se defiende, entre otras razones, por el contrapeso e invigilancia mutua que entre sí ejercen dos Cámaras reunidas simultáneamente; porque la una refrena los impulsos demasiado conservadores o reformistas de la otra, y porque de ordinario una medida

queda mejor y más oportunamente acordada cuando ha sido materia de estudios y debates en dos corporaciones distintas, de cuyo concurso se obtenga aquélla como resultante.

Si Franklin decía que dos Cámaras son como dos caballos puestos a uno y otro lado de un carro en direcciones opuestas, Esmein, en su obra de Derecho Constitucional (p. 131), observa que lo que importa a un país no es tener muchas leyes, sino tener buenas leyes. “Los cambios demasiado frecuentes en la legislación –dice– aun cuando parecen justificados ante la razón, tienen más inconvenientes que ventajas. Los intereses que conducen a una sociedad necesitan una seguridad suficiente, que no se obtiene sino mediante una cierta estabilidad en la legislación. En cuanto a las reformas importantes, nada más peligroso para ellas que cosecharlas antes de maduras.

Arriesgan entonces ser prontamente derogadas, si las produjo un trabajo apresurado o se introdujeron antes de que las hubiese adquirido la opinión media. La detención que les impone el sistema de las dos Cámaras les es a menudo eminentemente saludable; la resistencia misma les asegura el triunfo completo cuando es vencida por el empuje omnipotente de la opinión pública. En fin, las soluciones transaccionales que a menudo resultan del frotamiento entre las dos Cámaras, son en la práctica las mejores. Es la cordura media, la mediocridad quien gobierna al mundo”. Estos conceptos van muy acordes con lo que ha sido históricamente nuestro régimen constitucional en punto a Cámaras Legislativas, ya que sólo por excepción nos hemos apartado del sistema dual, como hemos de rememorarle adelante al hacer un ligero resumen de lo establecido por nuestras sucesivas constituciones en lo tocante a estas materias. Otro remedio es el que propone, en busca de mejor elección y selección del personal, reducir el número, con lo cual, además –se dice– se disminuyen y abrevian las discusiones, al paso que se aminora el gusto que cada legislatura ocasiona al país.

Razones poderosas de orden nacional se invocan contra ese recurso, entre ellas las relativas a lo difícil de nuestras comunicaciones, lo que da valor extraordinario al hecho de que los Congresistas –siquiera ellos– se conozcan entre sí y lleven mejor noción o comprensión, al regresar a sus hogares, de lo que, aunque sólo sea por su trato con sus colegas de otros lugares y regiones del país, vienen a saber acerca de éstas. Mayor número de Congresistas se añade, significa disminución de aspiraciones insatisfechas y de los consiguientes motivos de intranquilidad;

y en ese mayor número, de otro lado, es más fácil la proporcionalidad en la representación de las diversas tendencias de toda índole –ante todo las políticas– en que el país esté dividido, ya permanentemente, ya en cada ocasión de elecciones. Sin desconocer el poder de estos argumentos, parecen de mayor fuerza aquellos otros, ora porque, si no es de asegurarse, sí es de esperarse que a menor número corresponde una selección más cuidadosa; una escogencia nimia que, en lo posible, sólo dé paso al mérito efectivo; ora porque también es de creerse que, disminuyendo –dentro de proporciones sensatas y sin sacrificar la esencia y fines del régimen representativo– el número de miembros de las Cámaras, los debates se sigan con mayor intensidad y atención y con una rapidez que no obste, eso sí, al concienzudo estudio que cada materia exige para que sobre ella se condense y exprese la voluntad de quien tiene el grave poder de convertir la suya en ley; ora porque, lo que compromete la representación proporcional y equitativa no es la reducción del número sino ciertos vicios de nuestras costumbres políticas.

En igualdad de las restantes condiciones, una discreta disminución del número produciría elevación de nivel intelectual y moral. Fouillée en su obra *La Democratie Politique et Sociale en France*, en el capítulo “*Les erreurs de la democratie individualiste*”, aboga porque en la Cámara se reduzca el número de Diputados al mismo que tiene el Senado, y condensa aquel pensamiento –muy general entre nosotros– en estas palabras severas: “Cuanto más numerosa es una Cámara, tanto más bajo su nivel; tanto más su conducta se torna apasionada, tumultuosa e incoherente; tanto más se aproxima a las multitudes”.

Estudiando las diferencias entre las dos Cámaras en razón de su composición y de sus funciones, el expositor Esmein, en su obra atrás citada (*Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*) afirma (p. 133) que “una Asamblea que sea en una mitad menos numerosa que otra, tendrá fatalmente distintas tendencias y distinto espíritu”. Y transcribe las siguientes palabras de Lord Newton en la sesión de la Cámara de los Lores de 6 de mayo de 1907: “Si cuatro o quinientos comerciantes, o agentes de cambio, o de cualquiera otro oficio que se imagine, fueran tomados al acaso y colocados en nuestros puestos, creo que en fin de cuentas llegarían a más o menos los mismos resultados que nosotros. Voy más lejos y digo que si se toman cuatro o quinientas personas de la mayoría gubernamental de la Cámara de los Comunes y se ponen aquí, se notaría un cambio extraordinario en sus opiniones”.

El célebre autor James Bryce, en su obra *The American Commonwealth*, en el capítulo “*The Senate, its Working and Influence*”, al investigar las causas de la superioridad de esta Cámara sobre la de Representantes y encontrar mayor vigor en el Senado de los Estados Unidos, comparación hecha con las Cámaras Altas de otros países, anota en primer lugar el amplio y sólido fundamento de su selección, y agrega: “Una segunda causa se halla en su pequeño tamaño. Una corporación reducida educa sus miembros mejor que una numerosa, porque cada uno de aquéllos tiene más que hacer, es más consecuente, más pronto se posesiona de los asuntos de las Comisiones de que hace parte y de los de la corporación, tiene mejor conciencia de la parte de su propia acción en la acción colectiva. Hay allí menor disposición a abusar de la libertad del debate. El espíritu partidista puede ser allí tan intenso como en las Asambleas numerosas; pero es mitigado por la disposición de cada cual a conservarse en buen pie de relaciones con aquellos con quienes, por mucho que le disgusten, constantemente estará al habla, y por el sentimiento de un interés común en sostener la autoridad de la corporación. Cada Senador –al principio no eran sino 25– pronta y fácilmente conoce a todos sus colegas y sabe lo que cada cual piensa de él; es sensible a su opinión; por muy inclinado que sea a asumir actitudes ante el público, menos lo hará ante sus colegas. Así el Senado formó desde su infancia mejores hábitos en la discusión y decisión de los asuntos que los que habrían podido esperarse de una Asamblea más numerosa, y esos hábitos los conserva en su edad madura”. “Lo reducido del número y la calidad de permanente del Senado –dice el mismo autor– tienen otra influencia importante: contribuyen a una de las primordiales causas de su éxito: la superioridad intelectual de sus miembros. “Como era de esperarse de ese número corto, así como de su carácter, las discusiones del Senado son prácticas. Los discursos son más cortos y menos fervientes que los de la Cámara de Representantes, porque cuanto más extensa es una asamblea, más inclinada es a la declamación” (Op. Cit., Vol. I, p. 116).

El temor de alargar demasiado este trabajo me ataja en mi deseo de traducir, a más de los pensamientos transcritos, la vívida descripción que de una sesión de la Cámara hace el autor

que vengo citando. Valdría la pena, entre otras razones, por la analogía con algunas sesiones de la nuestra. Habré de anotar sí el contraste que él advierte entre esas sesiones agitadas y ruidosas en que a cada cual es difícil oír y problema poco menos que insoluble hacerse oír, y las apacibles de la Cámara Alta, la cual se enorgullece de merecer conceptos como los que sobre el Senado romano llevó a Pirro su enviado Ceneas.

Fácil tarea sería la de acumular citas de opiniones análogas acerca de los benéficos resultados del menor número. La selecta concurrencia que me hace el honor de escucharme verá bien, sin duda, que le ahorre la fatiga de una larga transcripción de conceptos. A seguirlos fielmente, se deduciría como incuestionablemente adecuado el remedio de la disminución propuesto entre nosotros como recurso contra la supradicha esterilidad.

Mas, como ningún sistema legal puede adoptarse con la sola base de ser sostenido por gravísimos doctores, contra los cuales de antemano puede afirmarse que se levantará fila igual de opiniones distintas, más o menos bien expuestas y fundadas, y como, por otra parte, si en algo campea la relatividad y se imponen raza, medio y momento –los requisitos esenciales de que nos habla Taine– es en achaques de constitución y de leyes, preciso es, antes de decidarnos sobre una medida dada, consultar los antecedentes que ella y los hechos concomitantes tengan entre nosotros. Vale esto tanto como decir que, aparte del deber de relacionar las referidas reflexiones con lo que efectivamente exijan las circunstancias actuales de nuestro país, precisa estudiar los antecedentes nuestros: que es rastreando la historia de un sistema dado o los análogos en un país, como mejor puede saberse lo que al respecto convenga en éste, en el presente o en ocasiones ulteriores.

Veamos qué han establecido sobre formación de las Cámaras nuestras Constituciones sucesivas. Aprovecharé para ello la admirable excerta de los doctores Guerra y Pombo, cuya segunda completa edición nos pone al tanto de todas ellas. Demasiado sabida es, para que me detenga a exponerla, la parte que el santo derecho de la igualdad –como decía don Camilo Torres– tuvo en las quejas de estas colonias contra la Metrópoli con ocasión de la desproporción manifiesta con que, si se les llamaba, en horas de angustia para la Península y la dinastía, a la defensa común, se les asignaba un número exiguo de Representantes en las juntas de espontáneo origen popular formadas allá cuando la invasión napoleónica. Demasiado sabida es asimismo la influencia de la Revolución francesa en los fundadores de nuestra patria y precursores de nuestra independencia, puestos al tanto de esa corriente mundial del espíritu humano por obra como de instinto, que es, en mi sentir, uno de los rasgos más salientes de esa magna generación tan intensamente autoeducada.

Sobre esos principios de la Revolución francesa, condensados en los Derechos del Hombre, y de otro lado, sobre lo consignado en la Constitución de los Estado Unidos de América, se calcaron las distintas constituciones que en el período de la Patria Boba fueron dándose, a guisa de Repúblicas independientes, las distintas Provincias del Virreinato de Nueva Granada, cuya unión se intentó entonces en la forma que reza la famosa Acta de Federación de 27 de noviembre de 1811. La primera Constitución de Cundinamarca, o sea la del año de 1811, estableció un Representante por cada diez mil habitantes, y uno más por razón de exceso, en cuanto éste pasara de cinco mil almas (Artículos 43 y 44 del Título VIII). De ahí que, según el artículo 2º del Título VI, el número de los miembros del Poder Legislativo fueses por entonces de 19, sobre un cálculo de ciento noventa mil habitantes de la entonces Provincia. Para esa

época el Senado lo era de censura, y la Cámara de Representantes, sin perjuicio de la intervención del Senado y del Ejecutivo, era el Poder Legislativo. El Senado se componía de cinco miembros, uno de ellos el Vicepresidente, y se renovaba, en lo que hace a los otros cuatro, por mitad, cada dos años, por los electores.

La segunda Constitución de Cundinamarca, o sea la de abril de 1812, en el Título IV, "Del Poder Legislativo", dispone en el artículo 1° que éste se compone de dos Cámaras, la una de Senadores, la otra de Representantes; en el 2° que la de Representantes tendrá tantos miembros cuantos diere la población en razón del censo que adoptare el Colegio Electoral, según el aumento o disminución de aquélla, y la de Senadores (artículo 3°) "de un número de sujetos que ni baje de la cuarta parte de los Representantes ni suba de la tercera". El artículo 37 del Título XI "De las Elecciones", dice: "Siendo variable el censo, el Colegio (se refiere al Colegio Electoral) elegirá por ahora un Representante en razón de cada veinte mil habitantes". Para entonces la República de Cundinamarca comprendía, a más del actual Departamento de este nombre, varias Provincias, como Chiquinquirá, Socorro, Vélez, San Gil, Mariquita, Ambalema, Ibagué y Honda.

Según la Constitución del Estado de Antioquia de 1812, el Senado se componía de tantos miembros cuantas Provincias, y la Cámara de uno por cada diez mil habitantes, y uno más por un exceso no menor de cinco mil. El Estado de Cartagena, en la Constitución de 1812, atribuyó el Poder Legislativo a una Cámara con un Representante por cada quince mil almas, dividida en dos Salas iguales; una de moción o propuesta, y otra de examen o revisión. Había además un Senado conservador, formado y renovado de modo análogo a como vimos se determinaba en la primera Constitución de Cundinamarca.

El año de 1811 la República de Tunja acordó su Constitución, la que estableció dos Cámaras: la de Representantes, "compuesta (dice el artículo 1° del capítulo I, Sección "Del Poder Legislativo") de diez sujetos elegidos por el Colegio Electoral cada dos años, a propuesta de cada uno de los diversos Departamentos en que se divide la Provincia"; y el Senado, que, según el artículo 1° del capítulo II de la misma Sección "se compondrá por ahora de cinco sujetos elegidos por los diversos Departamentos y el Colegio Electoral lo mismo que los Representantes".

Mariquita se dio su Constitución como República en 1815. Vemos allí que el Título VI, "De la Legislatura", dice que ésta se compondrá de dos Cámaras: Senado y de Representantes; que cada nueve mil habitantes darán un Representante; que siendo mayor de sesenta mil el número de éstos en los seis Departamentos que componen el Estado, el número de aquéllos mientras se hace el censo preciso, ha de ser de siete, y que el Senado (Título I, artículo 2°), se compondrá de tres miembros. La misión especial de éste es velar por el cumplimiento de la Constitución e impedir que sean atropellados los derechos imprescriptibles del pueblo y del ciudadano (Artículo 1° *ibídem*).

Antioquia, al reformar su Constitución citada, en 1815, dispuso en el Título III, en su artículo 1°: "El Poder Legislativo es la facultad de dar leyes: esta residirá en una Cámara de Representantes", y en su artículo 2°, que cada Departamento de la Provincia concurriría en con Diputado para esa Cámara.

Todas estas Constituciones, si admirables desde el punto de vista del empeño que perseguían y de los conocimientos que testifican, adolecen de las lamentables e inevitables confusiones, vaguedades, prolijidades y demás defectos que naturalmente afean todo comienzo y que no desaparecen sino gradualmente y a poder de una versación las más de las veces conquistada en vía dolorosa, no pocas cruenta.

La Constitución acordada en Cúcuta en 1821 para la Gran Colombia, formada a la sazón por la unión que desde 1819 se había proclamado y ratificado entre Nueva Granada y Venezuela, dividió el extenso territorio de la República en seis Departamentos, y dispuso que el Senado se compusiese de un número proporcional de miembros, cuatro por Departamento, elegidos como el mismo Estatuto determinó, y que la Cámara de Representantes constaría de un número de individuos proporcional al de habitantes, a razón de uno por cada treinta mil o exceso superior a quince mil, sin que (artículo 86) pudieran los Representantes pasar de ciento, para lo cual se estableció que al elevarse la población se iría elevando a cuarenta mil, a cincuenta mil, etc., el número de habitantes tomado como base.

Conforme a la Constitución de 1830, el Senado se compone de los ciudadanos elegidos como tales por las Asambleas Electorales, a razón de uno por cada cuarenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, con provisión de que bajaría esta base, en proporción inversa a la de la población, sobre o bajo quinientos mil habitantes, en los que siguió al precedente referido de la de Cúcuta.

La Constitución de la Nueva Granada, sancionada en 1832, tomó el número de almas como base para determinar tanto el de Senadores como el de Representantes –sesenta mil y veinticinco mil, respectivamente– y uno más por un residuo superior a treinta mil y a doce mil, en su orden.

Según la Constitución de 1843, la base de población para Senado y Cámara, respectivamente, se elevó a setenta y treinta mil almas, con advertencia que cada Provincia, aunque no alcanzara a ese número de habitantes, tenía derecho de representación.

Todas estas constituciones establecen un período de duración más largo para los Senadores que para los Representantes y una renovación parcial y gradual del Senado. Estas declaraciones, por lo que hace a las Constituciones Nacionales que acabo de citar, eran: la de Cúcuta: cuatro años los Representantes y ocho los Senadores, y la renovación de éstos por mitad a los cuatro años; la de 1830: ocho años para los Senadores, cuyo personal se renovaría por cuartas partes cada dos, y cuatro para los Representantes, cuyo personal se renovaría por mitad cada dos años también; y las de 1832 y 1843, cuatro y dos años, en su orden, y renovables ambas por mitad cada dos años y un año, respectivamente. La de 1853 dice en su artículo 16: “El pueblo delega el Poder Legislativo del Gobierno general a un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Senadores en razón de uno por cada Provincia, si el número de éstas fuere o excediere de veinticinco; y otra de Representantes, en razón de uno por cada cuarenta mil almas y uno más por un residuo de veinte mil, en las respectivas Provincias, teniendo siempre cada Provincia el derecho de elegir un Representante, aunque su población no alcance a aquel número”. Y en su artículo 17: “Los Senadores y Representantes durarán en sus destinos por dos años; son reelegibles indefinidamente”.

Organizada la Confederación Granadina por la Constitución de 1858, se dispuso en ésta en lo tocante al punto que nos ocupa: que el Senado se compondría de tantos miembros cuantos correspondieran, a razón de tres por cada Estado (artículo 20), y la Cámara, a razón de un Representante por cada sesenta mil habitantes, y uno más por un residuo que pasara de veinticinco mil (artículo 21); y que el período de duración de unos y otros sería de dos años (artículo 61, parágrafo).

El pacto de unión de 1861 estableció como base de la Constitución futura en él contempla que el Senado se compondría en la misma proporción de tres miembros por cada Estado, y la Cámara de tantos miembros cuantos correspondieran en razón de uno por cada cincuenta mil almas y uno más por un residuo que no bajara de veinte mil (artículos 18 y 19); y efectivamente así lo dispusieron los artículos 38 y 39 de la Constitución de 1863, cuyo artículo 79 fija como período de duración de unos y otros el de dos años.

Contiene la Constitución de 1863 una distinción en los artículos citados, hecha ya en el pacto de unión de 1861, que no puede pasarse por alto en un estudio como el presente: me refiero a que la Cámara de Representantes (artículo 38) representa al pueblo colombiano, y el Senado (artículo 39) a los Estados como entidades políticas de la Unión. Esta distinción, que es uno de los síntomas de culminación del sistema federal, fue importada, sin duda, de los Estados Unidos, en donde, como lo observa el expositor Esmein, atrás citado, poco a poco ha ido ella desapareciendo, por cuanto ha prevalecido en los Senadores, en los conflictos cada día menos posibles o más remotos entre los Estados y la Unión, el interés de ésta, y por ende, la calidad que a los miembros de una y otra Cámara asiste de representantes de los intereses patrios, al punto de que entre los Senadores de un mismo Estado suelen verse, o mejor dicho, constantemente se ven, diferencias tan completas, que unos votan en un sentido y otros en sentido opuesto, trocando la uniformidad que sería requerida por su calidad de voceros de su respectivo Estado, por la diversidad que corresponde a las opiniones personales y políticas de cada Senador, sean o no copartidarios suyos sus compañeros Senadores por el mismo Estado de que en cada caso y para cada cual se trate.

El Acuerdo sobre reforma constitucional dado el 30 de noviembre de 1885 por el Consejo Nacional de Delegatarios contiene este artículo: "12. El Senado será constituido de tal manera, que asegure la estabilidad de las instituciones, y la Cámara de Diputados o Representantes como Cuerpo representativo del pueblo colombiano. Para ser Senador o Representante se necesitarán condiciones especiales, pero no unas mismas, de elegibilidad.

El Senado se renovará parcialmente, y los Senadores funcionarán por seis años. La Cámara de Representantes se renovará en su totalidad dentro de término más breve". La Constitución de 1886 dispuso, de conformidad con dicho pacto, que el Senado se compondría de cuantos miembros correspondiesen, a razón de tres por cada Departamento (artículo 93); que su personal se renovaría por partes y que duraría este cargo seis años (artículo 95), y que los Representantes durarían en su cargo cuatro años, y serían a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes (artículos 101 y 99), más uno por un residuo de veinticinco mil, en la forma que determina el artículo 178.

Es de advertirse, respecto de la innovación que se quiso introducir acerca de la calidad y funciones del Senado que, según la Constitución de 1886, los Departamentos fueron los que,

como Estados Soberanos, se conceptuaron en la de 1863 y que, por tanto, siguieron siendo, en cierto modo, los tres Senadores de cada una de tales entidades lo que habían sido durante la vigencia del Estatuto de 1863, o para mayor precisión, desde 1858. En forma distinta se dispuso al respecto, tanto por las reformas constitucionales hechas en las Asambleas Constituyentes y Legislativas de 1905 a 1908, como por la de 1910. En efecto, las Cámaras que según el Acto legislativo número 2 de 1905, debían reunirse cada año, en 1º de febrero, a partir del de 1908 (del de 1910, según la reforma contenida en el Acto legislativo número 1 de 1907), se habrían de renovar ambas a un mismo tiempo, por ser igual el período de duración de los Senadores al de los Representantes (Acto legislativo número 8 de 1905); y si el Acto número 1 de 1908 dispuso que los Senadores serían elegidos a razón de uno por cada Departamento, con lo que en cierto modo seguía conservándose la tradición antedicha, en 1910, como enseguida veremos, se determinó que se nombrasen tomando por base, no esas u otras divisiones territoriales, sino la población. El Acto número 4 de 1909 determinó que las sesiones del Congreso durarían sesenta días cada año y que los Senadores durarían tres años y los Representantes dos. Ya el Acto número 1 de 1908 había establecido que la Cámara se compondría de tantos miembros cuantos correspondieran a razón de uno por cada ochenta mil habitantes.

El Acto legislativo número 3 de 1910 vigente hoy establece: “Artículo 8º. Las Cámaras se reunirán por derecho propio cada año el 20 de julio, y sus sesiones durarán noventa días prorrogables por otros treinta a voluntad de ellas mismas, en cuanto así lo disponga una mayoría de dos terceras partes de una y otra. “Artículo 11. El Senado tendrá tantos miembros cuantos correspondan a razón de uno por cada 120,000 habitantes y uno más por cada fracción no menor de 50,000; y “Artículo 18. La Cámara de Representantes tendrá tantos miembros cuantos correspondan a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes”.

De este breve recuento de nuestros precedentes institucionales se deduce, en lo pertinente a los remedios supradichos: que, salvo momentos excepcionales de nuestra vida política, ha regido el sistema dual; que siempre aquí, al igual de los demás países que siguen tal sistema, la Cámara baja ha tenido un personal más numeroso, y que la base de población para la determinación del número de Representantes ha oscilado entre las diez mil almas de que hablaron las primeras Constituciones seccionales y las ochenta mil que estableció la citada reforma de 1907, que no tuvo aplicación sino para la Legislatura de 1909, puesto que, reunida una nueva Asamblea en 1910 y acordada por ella la base de cincuenta mil habitantes, a ésta se han ajustado hasta hoy todas las elecciones hechos bajo vigencia, comenzando por las relativas al Congreso de 1911.

Las excepcionales dotes que exhibieron en lujosa mayoría los Representantes de 1909, hablaría decisivamente en pro de la expresada base de ochenta mil almas para sobre ella elegir un Representante, si generalizáramos atropellada y superficialmente y pasáramos por alto la influencia capital que en las elecciones hechas para entonces tuvo el movimiento o convulsión nacional de aquel año; pero tal vez no erremos al reconocer alguna parte, mínima que sea, en tan admirable resultado a aquel elemento. Si efectivamente él figuró entre tales causas, no sería desacertado bregar por una reforma constitucional que lo restableciese, o en otras palabras, que volvieses a elevar la base de población a ochenta mil almas para determinar sobre ella el número de Representantes y disminuirla así el muy crecido que hoy tenemos. Del

resultado de la medida podría inducirse para más tarde si conviene igualar esa base con la del Senado.

Muchos creen defender el Congreso y con él todo lo que en él pone y cifra la República, sosteniendo su número actual de miembros, para otros excesivo; y al propio tiempo éstos persiguiendo sin paradoja aquellos mismos fines y aquella misma defensa, quieren que tal número se disminuya, porque creen que esta disminución, que sólo mira a lo material, no va contra el Congreso mismo sino que lo enaltece, le conserva el amor popular, y dándole mayor eficacia, asegura o aumenta su prestigio. Por otra parte, la medida es tan prudente y la reforma tan tenue, que valdría la pena ensayarla, dada la importancia que para la vida misma de la República tiene la dolencia cuyo remedio se procura, la cual es nada menos que el desprestigio del Congreso y el consiguiente desamor del pueblo a ese elemento obligado de vida libre.

Objeto de reclamos ha sido el restablecimiento de la reunión anual del Congreso, contra la cual se argumenta, ya en razón del mayor costo, ya en atención a algo de mayor predicamento, como es la agitación política, con sus consiguientes repercusiones en lo fiscal y en el tráfigo de los negocios, males todos disminuídos mientras esa reunión tenía lugar sólo cada dos años. En esto se apartó la Constitución de 1886 de lo uniformemente establecido por toda las anteriores, las cuales siempre determinaron reunión anual; de suerte que la medida acordada al respecto, en 1910, más que innovar, restaura.

Reparando, en efecto, una a una las sucesivas y múltiples constituciones nuestras ya citadas aquí, a partir de la de Cundinamarca de 1811, hasta llegar a la de 1863, se encuentra que en una u otra forma todas establecieron sesiones anuales, las que se repartían por períodos de a quince días en enero, abril, julio y septiembre; en la de Tunja, o eran por sesenta días continuos que en unas comenzaban el 2 de mayo (Cundinamarca), en otras de 8 de enero a 8 de mayo (Cartagena), o de 1° de agosto al último de septiembre (Mariquita), o del primer lunes de junio al último sábado de agosto (noventa días), o por cincuenta días, a partir del tercer lunes de abril (Antioquia, 1813 y 1815, respectivamente).

Esto en lo que hace a las Constituciones Seccionales de esa primera época de nuestra vida independiente. La de 1821 establecía sesiones de noventa días, que comenzarían el 2 de enero de cada año; otro tanto la de 1830, sin más diferencia que la fecha inicial allí señalada, que fue el 2 de febrero. Las de 1832, 1843, 1853 y 1858 fijaban e 1° de marzo para comenzar las sesiones anuales, que durarían sesenta días. La de 1863 señaló el 1° de febrero de cada año como fecha inicial, y como duración, noventa días, y la de 1886, el 20 de julio cada dos años, y como duración, ciento veinte días en cada legislatura.

Los Actos legislativos, inaplicados, de 1905 (número 2), de 1907 (número 1), de 1908 (número 3), hablaron de reuniones anuales de noventa días, que principiarían el 1° de febrero, y el número 4 de 1909 alteró esta determinación reduciendo la duración a sesenta días. El Acto legislativo hoy vigente, o sea el 3 de 1910, habla de sesiones que comienzan el 20 de julio y que durarán noventa días cada año. Lo dicho se refiere a las sesiones ordinarias. Los varios Estatutos citados prevén todos la convocación del Congreso por el Ejecutivo a reuniones extraordinarias, y además, algunas de ellas dan potestad al mismo Congreso para prorrogar las ordinarias o reunirse extraordinariamente, así: los de Tunja y Antioquia, respectivamente,

hablan de prórroga de cada período de los cuatro anuales hasta por ocho días si conviniere en ello una mayoría de dos terceras partes, y de prorrogarse por sólo diez días por sí en las sesiones continuas de cincuenta días; la de 1832 establece que los sesenta días de sesiones ordinarias son prorrogables hasta noventa en caso necesario, y otro tanto dispone la de 1843, la que agrega que el Poder Ejecutivo puede convocarlo a sesiones extraordinarias, y advierte que durante éstas sólo puede ocuparse el Congreso en lo que el Ejecutivo someta a su consideración. Esta cortapisa la reprodujo, como bien se recordará, la Constitución de 1886, que se abstuvo de dar potestad al Congreso para convocarse o prorrogarse de suyo, derecho que sí le otorgaron las de 1858 y 1863.

El Acto legislativo de 1910, hoy en vigencia, permite al Congreso prorrogarse por sí por treinta días, que se añaden a los noventa de sesiones ordinarias, y reconoce también que el Poder Ejecutivo puede convocarlo a extraordinarias, sobre lo cual advierte que durante éstas el Congreso se ocupará en primer lugar en los negocios que el Ejecutivo someta a su consideración.

Parece que, dada la facultad de prorrogarse por sí mismo, la reacción contra los preceptos de 1886 haya sido excesiva al agregar ahora que en las sesiones extraordinarias no será exclusivamente, cual decía la de 1886, sino meramente en primer lugar, como habrá de ocuparse el Congreso en tales cuestiones. Puede de aquí derivarse uno de dos males: que el Gobierno no convoca por no estar seguro de que esa preferencia –posiblemente nominal– sea suficiente para que se estudien y decidan las cuestiones cuyo interés habría de llevarlo a provocar sesiones extraordinarias, o que, vencido tal temor por parte del Ejecutivo, o en la sola busca o esperanza de resultado favorable, sí convoque, y las sesiones extraordinarias no llenen su fin, por cuanto, pudiéndose tratar y tratándose otros asuntos junto con los preferenciales, se requiera un número de días de sesiones excesivo para que éstos se diluciden y decidan, y ante esto, o cesen las sesiones dejándose pendientes ellos, o se prolonguen indefinidamente con grave fatiga para el país y tan elevado costo para el Tesoro, que ante su temor sea preferible la prescindencia.

En el estado actual de las cosas, por lo que hace a la reunión del Congreso, que es cada año, y a la duración de sus sesiones, que de sesenta para las ordinarias puede elevarse por sola voluntad del Congreso a noventa, es de todo punto conveniente que la convocación que, en sus casos, haya de hacer el Ejecutivo, dé a este la garantía de que se traten los asuntos que a él lo han llevado a convocar. En otros términos, dadas aquellas circunstancias, creemos conveniente una reforma constitucional que cambiando la frase actual atrás citada en primer lugar, restablezca el exclusivamente de que se valieron las Constituciones de 1843 y de 1886, ya que lo que en esta cortapisa hubiera dentro de ellas de tenerse por reaccionario, no tendría este carácter hoy, que existe la citada facultad del Congreso de prorrogar sus sesiones por sí, y que, además, se reúne anualmente.

Respecto de la reforma de los reglamentos, creemos unánime el reconocimiento de su necesidad y urgencia. Los actuales, incongruentes con los fines que debieran buscar, pudieron ser y probablemente fueron útiles y eficaces en su día, pero hoy discrepan de manera lamentable con tales fines y con la situación y avance del país y del mundo en general, en forma que lo sorprendente no es que una discusión se prolongue indefinidamente y que las mejores intenciones se emboten, sino que algo se haga al fin y un proyecto llegue a ley.

Facultad en todos los miembros de cada Cámara de hablar sobre todo tema y de alterar el orden del día y de poner de hecho en discusión cualquier asunto con el sencillo expediente de presentar una proposición cualquiera, a pretexto de cuya admisibilidad puede aquél tratarse tan detenidamente como a bien tengan el proponente y su grupo, y tantas veces como les venga en voluntad y en la oportunidad que ésta o el mero capricho suyo escojan; indivisión completa de labores, al punto que las Comisiones son entidades nominales; facultad de procrastinar de hecho un informe y de hacer fracasar un proyecto cualquiera hurtándolo así a los debates, potestad libre de introducir créditos o partidas en los presupuestos y leyes de gastos sin contemplación a las posibilidades del de rentas; asaltos a última hora con modificaciones que las Cámaras han de tolerar, so pena de que la respectiva ley, con la sola accidental demora de una nueva discusión, sucumba; tales, vistos a la ligera, y muchísimos otros más, si el punto se estudia con detenimiento, son los males y peligros a que da lugar el modo, defectuoso en extremo, como hoy están reglamentados los debates parlamentarios entre nosotros.

El solo recurso de procrastinar indefinidamente una votación alargando el debate, merece en los Estados Unidos el calificativo de filibusterismo. Bien se echa de ver cuán justicieramente lo merecen los procedimientos aludidos y muchos otros de que sería doloroso y bochornoso tratar aquí.

Algunos de estos pecados, vicios y defectos parecen ser inherentes –*miserabile fatum*– al sistema en sí, el cual, no obstante todos esos descuentos, sigue siendo para las naciones que aspiran a ser libres, elemento *sine qua non* de su economía. Duélenos a nosotros como si exclusivamente fuesen nuestros, ya porque sobre nosotros caen las consecuencias de lo que aquí acontece en el particular; ya porque cada ciudadano anhela que su patria, y con ella la representación de la misma, sea impecable; ya porque aquellas llagas y dolamas que nos toca contemplar de cerca impresionan más que las que por distantes nos llegan de oídas y atenuadas; ya porque no siempre trascienden ni se desean conocer en sus intimidades los males ajenos; ya porque éstos, por el hecho de ser ajenos, jamás han de interesarnos, ni avergonzarnos, ni dolernos como los propios.

Y cada cual, al analizar en la sinceridad de un coloquio consigo mismo esos hechos, ha de concluir que se necesita una abominación tan arraigada, como el estudio demuestra que siempre ha sido la de Colombia, de toda autocracia, de todo cesarismo, para seguir abogando por la necesidad de la institución parlamentaria, en la que, de otro lado y a despecho de todo, quien ame de verdad la democracia y la república ha de hallar la clave y fundamento de un régimen de libertad.

No cabiendo ni imaginar la prescindencia de ese mal necesario, debe sí indagarse si hay remedios que le supriman o atenúen su calidad de mal, y permitiendo mejor formación de las Cámaras y mejor funcionamiento, devuelvan u otorguen al Poder Legislativo la eficacia para el procomunal que todos los ciudadanos le anhelan, y que mirando las cosas desde la ingenuidad de los libros y de los claustros, todos le hemos reconocido cuando estudiantes, cual si se tratase de verdad axiomática.

En el fondo de esas quejas va envuelto el reconocimiento de que el Congreso, repito, es una necesidad de la República. Los estragos que hizo al prescindir de él son demasiado intensos y

están demasiado cercanos para que se desconozcan y olviden. Honradamente creemos que ese ensayo lamentable produjo el inefable bien de apartar para siempre al país de semejante tentación. Habiendo, de un lado, aquel reconocimiento, y de otro, las supradichas quejas justas contra la ineficacia total, o lo que es peor, la ineficacia para el bien, de la obra de nuestras legislaturas, es procedente y tal vez oportuno exponer algo de lo que se propone como remedio.

El presente trabajo –sobra decirlo– no constituye presuntuosamente un estudio del mal y de sus remedios, sino apenas, modestamente, un esbozo de los principales de éstos. Sea aquella tarea para los capaces de desempeñarla. Satisfecho quedaría yo si mi voz sirviese siquiera para concurrir a decidirlos a emprender estudio formal, o más aún, a proponer y sostener en el Congreso reformas como las aquí insinuadas u otras, de las cuales lo que importa es su eficacia saludable.

No concluiré sin un recuerdo a nuestros colegas que fueron, y un llamamiento a los que son. Aquellos, que ya duermen el último sueño de paz y de calma, que dijo el Poeta, concurren a importantes o humildes labores de esta corporación, algunos llegaron hasta a presidirla, todos la amaron. A su sepulcro llegaron cariñosas las voces que interpretando con raro acierto nuestro sentimiento más íntimo, pronunció hace un año en su veneración y elogio un distinguido colega nuestro, en quien alienta el poeta bajo el peso, para él no aplastante, de códigos y leyes.

Los que en su labor actual van sosteniendo con dignidad creciente la vida de este instituto, no necesitan de mi voz para consagrarse a esta faena a la vez grata y dura. Con todo, he de conjurarlos a que dedicando a ella una buena parte de sus nobles energías, la conserven en el buen pie en que hoy se halla, velen por su florecimiento, se encariñen y hasta se identifiquen con ella y con su prestigio. Años hubo en que, abandonada de los más, y tal vez hasta hostilizada por algunos, parecía destinada a sucumbir. Muchos de sus fundadores, cual si menospreciásemos el honor de serlo –y que la confesión de mi pecado sea atenuación de mi culpa– nos condujimos con ella cual si la diésemos por fenecida. Otros, con mejor visión y más fe, serviéronla vigorosamente mientras. Hoy ya esas zozobras y peligros pertenecen al pasado, y no se requiere gran poder de visión para comprender qué altos destinos le reserva el futuro, quizá próximo. Ello se debe a esa fe y acción perseverantes de los que supieron no flaquear en las horas de prueba a que todo lo humano está sujeto.

Esa obra se condensa en una serie de períodos presidenciales, a cual más activo y discreto, de los cuales, sin temor de equivocarme, puede presentarse como modelo por la consagración, circunspección, energía e inteligencia del señor Presidente, el que se cierra en este acto. Cumplo al hablar así elemental deber de justicia.

Para bien de la Academia así se anuncia el nuevo período que comienza hoy.