

grupos de intereses sociales; pero la proposición de un *voto acumulativo*, además de que sería rechazado por el espíritu democrático de igualdad, peca además en intentar lo imposible, en saber medir la inteligencia aritméticamente por un número de votos. M. Mill, participando del error de su compatriota Buckle, ve el progreso de los individuos y de los pueblos únicamente en los conocimientos con que enriquecen su capital intelectual y social, y no en la moral y la moralidad, que, sin embargo, son el foco más íntimo de la fuerza de concentración, de cohesión y dirección de la vida; y en las elecciones tampoco es solamente en la inteligencia, sino ante todo, en la moralidad, donde el orden público debe encontrar su apoyo.

En fin, un último sistema de elección ha sido propuesto, por M. James Lorimer (*Constitutionalism of the future*, London, 1867 (1), quien al parecer ha querido traducir el pensamiento fundamental de M. Mill en un sistema completo. Según este autor, toda sociedad debe ser considerada, según su expresión, « dinámica y no mecánicamente, » como « una asociación de fuerzas individuales de un valor desigual, y no como un rebaño que se valúa por cabeza, y el sistema de elección debe *fotografarla* de cierta manera, viniendo á ser « una expresión adecuada de todos los poderes de la sociedad tal como existen, » de lo cual dedujo que es preciso dividir la sociedad en cierto número de clases, determinadas por las rentas, la inteligencia, los servicios prestados, la posición, la edad (— y el sexo? —), la moralidad; clases que no serían fijas, invariables, como las de Servio Tulio ó las antiguas corporaciones, sino flotantes, apropiadas á los cambios que intervendrían en todo. Pero si se exceptúan las rentas, es imposible formar clases electorales y valorar los votos según las cualidades puramente personales; al contrario, se puede establecer en principio que la cualidad general de persona humana, dominando todas las demás cualidades, debe servir de punto de partida en todo sistema de elección, y que las clases, si se quiere establecerlas, deben estar formadas según las relaciones sociales permanentes, propias para ser consignadas de una manera cierta.

Este último punto es el que ha prevalecido en Alemania, entre los diferentes autores que se han ocupado en la cuestión de la reforma del sistema electoral. Así como en Alemania se ha demostrado, en la práctica política, hasta la constitución de la confederación del Norte (de 1867), basada en el sufragio

(1) No conocemos, hasta ahora, esta obra sino por el artículo de M. Ernest Duvergier de Hauranne, en la *Revue des Deux-Mondes* de 1.º de abril de 1863, titulado *La democracia y el derecho de sufragio*, artículo que, sin hacer mención de la teoría de M. Considérant, discute también el sistema de MM. Hare y Mill, pero se declara en general por el sufragio universal localizado.

universal, una gran repugnancia á adoptar el sistema de elección por cabeza, y que, á excepción del sistema prusiano (de 1851), de las tres clases censitarias, tan desastroso en principio como en ejecución, se han aplicado en él, en casi todos los Estados, notables modificaciones; así también la ciencia política ha hecho notar desde hace largo tiempo el carácter individualista, atomístico, casi antisocial de este sistema, y ha buscado el remedio en un principio nuevo. Bajo este aspecto se ha venido generalmente de acuerdo en este punto fundamental, á saber, que un principio más orgánico de cohesión no puede encontrarse sino en los grandes grupos de intereses comunes, por los cuales los hombres están ligados en la cultura común de un ramo del trabajo social. Es, pues, principalmente, según las esferas naturales del trabajo social como se ha propuesto organizar el sistema de elección, y la divergencia de opiniones por otra parte bastante secundaria se ha manifestado solamente en el mejor modo de formar estos grupos de intereses sociales (1). Sin embargo, este sis-

(1) Si se hace abstracción de las teorías que tendían solamente á restaurar, con algunas modificaciones, las antiguas órdenes feudales (Adam Müller, Jarke, J. Stahl, y otros), creemos haber dado, con la teoría del derecho público de nuestro Curso de derecho natural, primera edición (1837-1839), el primer impulso á este género de investigaciones. Nuestra proposición iba entonces á constituir las elecciones según los grandes grupos de órdenes de todo trabajo social, según el orden religioso de las confesiones, el orden científico, artístico, de instrucción, el orden económico, de agricultura, industria y comercio. M. de Mohl dió en principio su aprobación (en el artículo citado). Algun tiempo después, M. Liebe actualmente Ministro de Hacienda en el Brunswick, adoptó la idea fundamental en su obra: *Der Crundadel und die neuern Verfassungen* (la Aristocracia de la riqueza las Constituciones modernas), 1844, por un extracto casi literal de mi obra. Después del movimiento político frustrado de 1848, la teoría se sistematizó más por M. Levita, en la obra: *Die Volkvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung*, 1855, y por M. de Mohl, *Staatsrecht und Politik*, 1860, el cual propone hacer tres grupos de intereses, el grupo de intereses materiales, representando por la grande y pequeña propiedad de tierras, por la industria y el comercio, con ciertas subdivisiones, el grupo de intereses espirituales, representado por las iglesias, el orden científico, artístico y de instrucción, y el grupo de intereses locales, representado por los municipios. M. Bluntschli, en un artículo del *Staatswörterbuch*, « Wahlrecht », 1867, piensa también que la elección, según su idea más justa, debería tener en cuenta los diversos grupos de vocación social; pero no se explica más por qué, según él, nuestra época no está dispuesta á poner un remedio serio al sistema actual. Sin embargo, la ciencia tiene el deber valiente de señalar lo malo, y de investigar y señalar la verdad. En la doctrina orgánica del Estado (*organische Staatslehre*, Wien, 1850), había reconocido ya que el sistema de representación y de elección por grupos de intereses era exclusivo, que la unidad y la totalidad de la nación se encontraban allí desparramados. No vi entonces otro remedio que combinar el sistema de elección por intereses para la primera cámara, con el sistema ordinario localizado para la segunda cámara, porque estaba convencido de la necesidad de dos cámaras para cada grande Estado, mientras que el sistema de intereses hacia que varios autores no admitiesen sino una sola cámara. Solo más tarde, y sobre todo á consecuencia del estudio continuo del gran nú-

tema solo presenta un aspecto parcial del verdadero sistema completo de eleccion y representacion, y el gran error que encierra, por otra parte, consiste en hacer considerar el Estado solamente como una agregacion de órdenes ó de intereses sociales particulares, desconociendo los principios de unidad y de lazo por las cuales estos diversos grupos deben tener cohesion entre sí y encontrar su sumision al interés comun del Estado y de todo el órden social. Sin duda este sistema de eleccion por grupos de intereses sociales, si se adoptára solamente para una de las dos cámaras, podria ser un correctivo bastante poderoso para sistema ordinario, y preparar el espíritu público á ver en la misma sociedad un organismo de diversos órdenes ó grupos de hombres y de intereses (1), pero no puede ser considerado como el sistema verdadero y completo.

El sistema natural de eleccion y de representacion debe ser un reflejo y en cierto modo un extracto del organismo social. Este organismo se compone, como hemos visto, de dos especies de grupos ó de esferas: por un lado, de esferas que, comprendiendo á los hombres bajo todos los aspectos principales de la vida, bajo los diversos grados de familia, del municipio, de la provincia, mantienen la unidad y la totalidad de la personalidad individual y colectiva, y por otro lado, de esferas de cultura, constituidas por la division natural del trabajo social segun los fines principales de la vida humana. Sobre el tipo de este organismo se establece un sistema de eleccion tan sencillo como natural, segun los siguientes principios.

Hay un derecho de eleccion inherente á toda personalidad mayor, que ocupa una posicion distinta en el órden público. Las mujeres que tienen un estado independiente no pueden ser excluidas de este derecho.

Este derecho de eleccion seria ejercido por cada persona á la vez en los dos

mero de obras sobre la Union americana, haciendo ver todos los efectos desastrosos del sufragio universal, tanto para los Estados particulares como para la Union, he adquirido la conviccion de que era preciso romper con todo sistema atomistico explotado por las malas pasiones de los partidos, y entonces comprendí que el organismo natural de la sociedad, tal como lo dá á conocer la doctrina de Krause, es tambien el modelo y el ideal para el sistema natural de eleccion y de representacion.

(1) Este sistema de eleccion y de representacion por estados ó intereses sociales recibió una primera aplicacion en mi pais natal, el Hannover, en 1848; la primera cámara fué constituida por representantes elegidos por cuatro órdenes, el órden de los grandes propietarios (hecha abstraccion de la nobleza), el órden de la industria y del comercio, el órden de la Iglesia y de los diversos grados de instruccion pública, en fin, el órden de los juriconsultos, dividido en órden judicial y órden de abogados; la segunda cámara fué compuesta segun el sistema ordinario. Las cámaras funcionaban muy bien, pero toda la constitucion fué derribada por la reaccion absolutista y feudal, en 1835.

géneros de grupos, porque, por un lado, pertenece á una familia (véase la tercera division), á una municipalidad, á una provincia, y ejerce en cada una de estas esferas, el derecho de eleccion para la constitucion de los consejos correspondientes, y por otro lado, forma ó debe naturalmente formar parte de un órden de trabajo ó de cultura social, y cooperar con su voto á la constitucion de los consejos ó asambleas que manejan los asuntos, consejos que existen ya en gran parte en el órden económico, como cámaras de agricultura, cámaras de industria y comercio, y que un día serán sin duda creadas tambien para los demás órdenes.

La representacion general ó nacional, para reflejar este organismo interno de la sociedad en sus dos géneros de grupos, deberá ser producto de un doble sistema de eleccion, y dividirse en dos Asambleas ó Cámaras, descansando sobre distintos principios, de los cuales, uno, al que llamaremos primero, representaria, las esferas de vida completa ó los grandes centros de vida, localizados en diversos grados, y constituidos en último lugar por las provincias de un Estado mas unitario ó por Estados-miembros de un Estado federativo. Habiendo cooperado ya los diversos grados inferiores á la eleccion de la Asamblea provincial ó de una legislatura de un Estado particular, natural es que las Asambleas provinciales (ó de una legislatura) nombren los miembros de la primera Cámara. La segunda Cámara, al contrario, se formaria por eleccion en los diversos órdenes de cultura, ó, como se dice, de intereses sociales; sin embargo, como estos órdenes, que podrian recibir todavía subdivisiones, no presentan una graduacion como la primera serie, sino estas coordinadas, cada órden de interés, ó cada subdivision principal, deberia ser llamado para nombrar, no por medio de su Consejo de direccion, el cual en muchos órdenes no existe aun, sino por el concurso directo de todos sus miembros, el número de representantes que le correspondieran segun la ley.

Semejante sistema de eleccion y de representacion presentaria grandes ventajas.

Primero conduce naturalmente, en un Estado que reúne las condiciones de una existencia política distinta, el sistema de dos Cámaras, cada una de las cuales llenaria una funcion especial importante; la segunda Cámara, saliendo de elecciones directas y reuniendo los representantes de todos los intereses sociales particulares, tendria que examinar, de una manera *predominante*, cada cuestion bajo el punto de vista de estos diversos intereses y conseguir, en ciertos casos, una transaccion equitativa; la primera Cámara, al contrario, saliendo de una eleccion en el fondo indirecta de los grandes cuerpos políticos, tendria que examinar las diversas cuestiones bajo el punto de vista del

interés general, comun, dominando los intereses particulares, y tendria tambien que defender el interés general contra la coalicion que muchos intereses formarian, quizas con éxito, en la segunda Cámara. Estas dos Cámaras no estarian, pues, constituidas con el objeto de establecer el doble voto en una cuestion, sino con el fin de hacerla considerar bajo un *doble punto de vista*, orgánicamente bajo el punto de vista de la parte en sus relaciones con todas las otras partes, y bajo el punto de vista del todo dominando las partes y todos los intereses particulares. Los dos principios de *conservacion* y de *movimiento* encontrarian en justa medida, y sin exclusion, una representacion predominante por el diferente modo de eleccion.

En cuanto á la segunda Cámara, una de sus ventajas principales consistiria en que las elecciones se harian, mejor que en cualquier otro sistema, con pleno conocimiento de las cosas y de las personas, porque un elector, perteneciendo á un orden por su trabajo de vocacion, estaria en disposicion de elegir las personas que se habrian distinguido, no por discursos políticos, sino por el conocimiento y buena administracion de los negocios, por la estimacion de que se vieran rodeadas, por sus trabajos en el orden de cultura intelectual y moral.

Sin duda, habria tambien en cada uno de estos órdenes, partidos que se inclinarán, uno más hácia las reformas; otro hácia la conservacion del estado actual de las cosas; pero los partidos estarian siempre obligados á tener en cuenta la inteligencia propia de cada elector y proponer candidatos juzgados segun sus *actos*, segun el talento *práctico* que hubieran mostrado en la gestion de los asuntos.

Este sistema ofrece una solucion natural de los problemas planteados por las demás teorías; no organiza partidos políticos abstractos, pero asegura una representacion á todos los grandes intereses permanentes, por los cuales los electores, cada uno segun su profesion, toman mas ó menos parte y que á menudo ponen en primera línea; no establece clases graduales en las cuales los electores mayores serian colocados como en una escuela, sino clases que, segun el grado y carácter de cultura de un país, pueden diferir segun su importancia y el número de electores, sin estar subordinadas una á otra. Se ha objetado que el sistema ordinario dá tambien como resultado representantes de todas las clases sociales; pero no son elegidos en proporcion justa ni por los que se hallan en circunstancias para apreciar su mérito.

Este sistema puede realizar, subordinadamente, y en una justa medida, el objeto que se propone la teoría de MM. Hare y Mill, teoría en realidad impracticable en un gran país que no está habitado por números puros, susceptible sin embargo de ser aplicada en los órdenes particulares de vida y de cultura

en los cuales no hay mas que un número restringido de representantes que es cogger, conocidos de todos los miembros de un orden particular.

Este sistema descansa en el sufragio universal, no abstracto y confuso, sino organizado, determinada segun los grandes órganos permanentes de la vida y de la cultura, y se opone, no á la democrácia honrada, sino á la demogógia que explota en provecho de los mangoneadores, la docilidad, los conocimientos imperfectos y las pasiones del mayor número, el *divide é impera* en un sentido justo, libertando á los electores del imperio de los partidos, constituyéndolos dueño de hacer por sí mismos la eleccion segun su propia inteligencia. De esta manera los guías de partido en la prensa y en las asociaciones están condenados á la impotencia por este sistema, al cual harían la oposicion mas fuerte bajo el pretexto de que haria reaparecer los órdenes feudales, cuyas nuevas clases, sin embargo, son tan distintas como la libertad lo es de la violencia.

Este sistema, en fin, no existe ya en estado de simple teoría, puede tener su apoyo en experimentos en parte muy felices y casi decisivos. Porque la organizacion de la primera Cámara se funda sobre el mismo principio que ha guiado para la excelente constitucion del Senado en los Estados Unidos, y, desde 1848, ha sido aplicada en Holanda para la eleccion de la primera Cámara por los Estados provinciales. Precisamente en el continente europeo es donde no hay ni las mismas condiciones históricas, ni los mismos elementos sociales para constituir una primera Cámara aristocrática como en Inglaterra, y donde todos los demás modos de constituir una primera Cámara han sido poco felices; donde el sistema propuesto ofrece la mejor solucion á muchas dificultades, y dá además un fundamento sólido al *self-government*, llamando los cuerpos políticos mas considerables y mas completos de un país, las provincias, á una representacion política. En cuanto á la segunda Cámara, el sistema de eleccion por órdenes ó intereses sociales ha hecho una corta aparicion (1849-1855) en el Hannover para probar al menos que puede ponerse perfectamente en ejecucion y conducir á buenos resultados. La práctica política ha indicado así la vía de las reformas, que la teoría debe esclarecer con la luz de los principios justos (1).

(1) Este sistema se presta fácilmente á algunas modificaciones que la forma monárquica ó el grado de cultura puede exigir. Así es como, en el Estado monárquico, los principes, los jefes de familias aristocráticas ilustres, capacidades experimentadas en el servicio público, y nombradas, con arreglo á ciertas reglas, por el monarca, pueden formar parte de la primera Cámara; sin embargo, el principio exige que el mayor número de miembros sea elegido por los Estados provinciales. Aunque el sistema no se aplicase primeramente mas que parcialmente á una sola Cámara ó combinado con el sistema ordinario para la dos Cámaras, ofrecería ya grandes ventajas y neutralizaria los malos efectos de otros sistemas.

En cuanto á los dos modos de eleccion, llamados el uno modo *directo* y el otro *indirecto* ó de doble grado, pueden ser, empleados en todos los sistemas hasta en el que acabamos de proponer. Sin embargo, aunque el modo de doble grado pueda oponer cierto correctivo al sufragio universal, no puede conservarse largo tiempo en el movimiento democrático moderno; es además un modo artificial, porque el interés directo de cada uno en el orden social, debe encontrarse tambien, bajo una relacion esencial, una expresion directa en las elecciones.

La cuestion del *escrutinio público* ó *secreto* en las elecciones ha sido debatida con calor desde la agitacion de los partidos en Roma hasta nuestros dias. Lo que se puede afirmar, apoyándose en la historia, es que el escrutinio público ha sido pedido principalmente por las clases á los partidos que quieren ejercer una influencia sobre la gran masa de los electores. Mientras que la democracia en Roma logró introducir el escrutinio secreto (*tabellæ*), en el siglo II, ay. J.-C. (de 439 á 431); los Jacobinos, Danton á su cabeza, declaraban, para aterrar al pueblo, que el escrutinio público era tan necesario como la luz del dia; la aristocracia en Inglaterra ha conservado hasta ahora el escrutinio público con el interés de su influencia y para oponer un correctivo á la extension del sufragio. El escrutinio público es, pues, un arma de dos filos. Se ha querido justificarlo haciendo valer el carácter de funcion pública de la eleccion. Sin embargo, esta funcion, pública en cuanto á su fin, debe llenarse por cada uno en la plena libertad de su conciencia, y esta libertad se ve siempre mas protegida contra las influencias ilegítimas por el escrutinio secreto.

SEGUNDA SECCION.

DE LA ADMINISTRACION Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL SENTIDO MAS GENERAL.

CAPITULO PRIMERO.

DE LA DIVISION Y DE LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACION.

§ CXIX.

I. La administracion en el sentido general (p. 578), mientras esté opuesta á la constitucion, comprende los tres poderes principales en su ejercicio, el poder gubernamental, el poder legislativo y el ejecutivo. La doctrina completa de la administracion se dividiria en tres clases; la primera trataria

Del gobierno.

exponiendo los principios que prescriben al gobierno velar por los intereses generales y permanentes del país, conservarse, apoyándose en la mayoría, sobre los partidos y sus pasiones, dirigir é inspeccionar la administracion propiamente dicha, sin descender á detalles, dejando tambien cierta latitud de accion á los órganos á los cuales están confiados los asuntos, reconocer la necesidad de conservar sus miras y toda su política interior y exterior en contacto y de acuerdo con las necesidades y los intereses generales, tales como lo manifiesta la voz pública de la prensa y los órganos representativos, y acomodar su conducta á los principios de la Constitucion y las leyes, para dar al país el ejemplo del respeto á las leyes y la confianza moral en un orden regular y pacífico de desarrollo.

La *segunda* parte tendria que tratar

De la legislacion.

del espíritu de que debe inspirarse, espíritu á la vez de derecho y de cultura, del modo como las leyes se establecen con el concurso del gobierno, con la representacion, de las diferentes especies de leyes, etc.

Estas dos partes no pueden encontrar una exposicion mas ó menos detallada sino en un tratado mas completo de derecho público.

La *tercera* parte, que trata

Del poder ejecutivo.

en sus dos ramas ó funciones, la funcion *judicial* y la *administrativa* propiamente dicha, será expuesta aquí sucintamente.

II. Organos superiores de toda la administracion.

En todo Estado bastante grande para ser un Estado completo, los ministerios constituyen tantos órganos superiores, como ramos principales hay para la accion del Estado. Estos ministerios, son, pues, los de justicia, hacienda, cultos, instruccion pública, ciencias y artes, agricultura, industria y comercio; á estos ministerios se añaden el del interior y el de negocios extranjeros. Hasta ahora no se ha sabido determinar la posicion justa del ministerio del interior en el conjunto de la administracion pública. La generalidad ha pensado que este ministerio correspondia, segun su esencia, á toda la gestion interior de los asuntos, y que los otros ministerios no eran sino ramos separados á consecuencia de una division útil del trabajo político. Pero el ministerio interior es de otro género, corresponde precisamente á esta serie ascendente de órdenes que hemos nombrado, al distinguirlos de los órdenes de cultura, ético-