

« vo y nacional á la vez, cuyas leyes serán la obra
« combinada de cada provincia en particular y de
« todas en general ». (1)

Esta es la verdadera doctrina, y es ella la que se ha adoptado en la organización de todos los poderes de la República, sin que se pueda variar, so pena de afectar la esencia del sistema federativo.

Todos los países organizados federativamente, aunque no establezcan la igualdad absoluta de las entidades que lo forman á los objetos de la constitución del poder legislativo, reconocen el principio de que una de las salas representa el pueblo y otra á los Estados particulares. Alemania tiene dos cámaras: el *Bundesrath*, representación cooperativa de los Estados, el *Reichstag*, representación del elemento industrial del pueblo entero (art. 6, 20, 29, etc.).

En el Brasil, la cámara de diputados, popular, representa el elemento individual, y el senado, cooperativo, representa los Estados (artículos 16, 28 y 30).

En Colombia, el senado representa á los departamentos; la cámara de representantes, á la Nación (artículos 58, 93, 99, 105. etc.). Lo mismo ocurre con las constituciones de Suiza, Venezuela y Méjico. No conocemos, en una palabra, república ó monarquía constituida bajo el sistema federativo, en que no se acepte esta doble representación, en la organización del poder legislador.

(1) ALBERDI-Bases y puntos de partidas—pág. 87.

CAPÍTULO II

Sumario : — I. El sufragio. Antecedentes nacionales. — II. Naturaleza del sufragio. — III. ¿Es un derecho ó un deber? — IV. Sufragio Universal. — V. Representación de las minorías. Sistemas diversos para hacerla práctica. — VI. Representación proporcional cualitativa. — VII. Representación expresa y tácita, directa é indirecta. Mandato imperativo. — VIII. Reglas de representación adoptadas para la organización de la Cámara de Diputados.

Art. 37. « La Cámara de Diputados se
« compondrá de Representantes
« elegidos directamente por el
« pueblo de las Provincias y de la
« Capital, que se consideran á este
« fin como distritos electorales de
« un solo Estado, y á simple plu-
« ralidad de sufragios, en razón
« de uno por cada 20 mil habitan-
« tes, ó fracción que no baje del
« número de 40 mil. »

I. El sufragio. Antecedentes nacionales.

La fuente originaria de todos los poderes es el pueblo, que adquiere en los comicios su fisonomía propia, con el ejercicio de las funciones electorales.

El torrente democrático ha arrastrado á las naciones en el viejo y en el nuevo continente, y ha erigido en dogma político el régimen representativo, sobre cuyas anchas bases reposa la fuerza y la eficiencia de los gobiernos; y es el sufragio, por lo tanto, el fundamento primordial de las constituciones.

Las doctrinas sobre el sufragio se estudian, se dis-

cuten y se ensayan con la atención que exige la trascendencia del asunto ; pero, por una de las tantas anomalías que la observación más superficial descubre en las ciencias sociales, las legislaciones positivas discrepan abiertamente de las conclusiones á que arriba el simple buen sentido, y el comicio, que debía ser siempre la expresión genuina de la voluntad nacional, no es, en general, otra cosa que una de esas *mentiras convencionales* de que nos habla Max Nordau.

No nos referimos sólo á las maquinaciones dolosas á que recurren los partidos para disputar en las urnas su predominio ; no nos referimos sólo á las coacciones que suelen ejercitarse por hombres constituidos en autoridad y empeñados en conservar los halagos del mando ; éstos son delitos que se perpetrarán siempre en todos los tiempos y en todos los países, como se perpetrarán los que afectan la propiedad, la vida y el honor de las personas ; su desarrollo se alienta con la impunidad relativa, y es factible aminorarlos con medidas enérgicas de represión. Nos referimos, en primer término, á los principios absurdos que informan el sufragio en gran parte de los Estados y, en especial en la República Argentina, donde una minoría, por respetable que sea, por mucho que alcance á casi la mitad de los elementos activos, puede encontrarse sin medios de hacerse escuchar en las deliberaciones parlamentarias.

La historia de nuestro derecho electoral es pobre. Los años aciagos de la época revolucionaria ; los años más aciagos todavía de la época de gestación de la nacionalidad no permitieron se arraigaran reglas precisas sobre los comicios. Escusemos detalles, entonces.

El cabildo abierto en 22 de mayo de 1810 rechazó, por 220 votos contra 5, la idea de someter la creación del nuevo gobierno, con que se pensaba sustituir la autoridad del Virey, á la elección popular. Según

lo atestiguan las actas capitulares, las opiniones de Belgrano y de Saavedra arrastraron la mayoría de la asamblea en el sentido de fijar la atribución del cabildo para el nombramiento de la junta. El cabildo ejerció esa facultad el 25 de mayo, cediendo á la presión popular. Al congreso que debía reunirse inmediatamente para deliberar sobre la forma de gobierno más adaptable á las necesidades del país, se citaron representantes de las ciudades ; los ayuntamientos de los pueblos y aldeas del interior, constituidos en corporación, debían hacer por sí la designación de sus mandatarios. El pueblo, pues, quedaba excluido del ejercicio del derecho de sufragio.

El primer ensayo legal en que se consigna la libertad electoral es el decreto sobre juntas provinciales, de 10 de febrero de 1811. Las juntas debían formarse en virtud de elecciones indirectas del pueblo de las localidades, y su art. 21 disponía: « Los alcaldes « de barrio citaran á los vecinos de sus respectivos « cuarteles, para que concurran á prestar libremente « su voto por un elector ». Los electores se congregaban en la sala capitular, para proceder al nombramiento de los miembros de la junta (art. 22). Este decreto fué de pura fantasmagoría ; jamás tuvo aplicación ni en Buenos Aires, ni en las provincias ; de manera que las reglas electorales en él insertas no pasaron de reglas teóricas.

El primer triunvirato, que es la autoridad ejecutiva que sigue en el orden cronológico á la junta provisional gubernativa, después de los acontecimientos de 18 de diciembre de 1810 y 5 y 6 de abril de 1811, fué nombrado por los miembros de aquella. No se dió, en consecuencia, para designarlo, ninguna participación, ni al pueblo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, ni tampoco al pueblo de la ciudad metrópoli.

El estatuto de 23 de noviembre de 1811 recordaba, en su art. 1º, que la amovilidad de las funciones encargadas del P. E. era la mejor garantía para una buena administración, y en seguida agregaba: « Para la designación del candidato que deba sustituir al vocal saliente, se creará una asamblea general, compuesta del ayuntamiento, de las representaciones que nombren los pueblos y de un número considerable de ciudadanos, elegidos por el vecindario de esta capital, según el modo, orden y forma que prescribirá el gobierno en un reglamento que se publicará á la posible brevedad ».

Eran el ayuntamiento de la ciudad de Buenos Aires, un *número considerable* de vecinos de la misma y los representantes de los *pueblos* del interior, los elementos componentes de las asambleas electorales, encargadas de designar los triúnviro, cuya autoridad y jurisdicción se extendían á todo el territorio del antiguo vireynato.

El reglamento prometido por el triunvirato se dictó el 19 de febrero de 1812. En él se organizaba la forma de proveer á la elección del número considerable de ciudadanos á que aludía el art. 1º del estatuto, número que fué fijado en cien. Para su designación, se dividía la ciudad en cuatro secciones, en cada una de las cuales se votaba por dos electores; los ocho electores reunidos al cabildo formaban una lista de 300 ciudadanos, de la cual se sorteaban 100.

Estábamos en 1812 muy distantes todavía de inquirir, por medios legales, la voluntad nacional en la elección de los mandatarios.

El decreto fué modificado á requisición del cabildo de Buenos Aires, en 9 de marzo del mismo año, reduciéndose á 33 el *número considerable* de vecinos, sorteados de una lista de 100, formada en las condiciones que acabamos de indicar.

Los resultados de las asambleas así constituidas no podían ser ni otros ni mejores que lo que fueron. La primera, reunida en abril de 1812 fué un verdadero fracaso; la segunda, en octubre, dió margen al movimiento revolucionario del día 8, que derribó la asamblea y el triunvirato.

Surgió el segundo triunvirato, que se preocupó, como sabemos, de reunir la asamblea general, encargada de dictar la constitución definitiva para el país, y como no había reglas precisas de elección, puesto que el decreto de 19 de febrero sólo tenía aplicación en la ciudad de Buenos Aires, el poder ejecutivo proveyó á tal deficiencia, con el reglamento de 24 de octubre de 1812, que sentó las bases de la elección indirecta uniforme, adoptando, en substancia, los procedimientos fijados por el de 9 de marzo. Las ciudades todas se dividían en 8 cuarteles; los vecinos *libres* y *patriotas* que los habitaban se convocaban para designar un elector. Los ocho electores, reunidos con el cabildo, elegían los diputados en la proporción siguiente: 4 la ciudad de Buenos Aires, 2 las ciudades capitales de provincia y 1 las demás, haciendo una excepción en favor de Tucumán, á la cual se le confería el derecho de nombrar 2 representantes, en homenaje á la batalla de que fué teatro el 24 de septiembre de 1812, con la que se había agregado un laurel al escudo nacional.

Este fué el régimen electoral en los primeros momentos de nuestra historia revolucionaria. La asamblea general constituyente se declaró soberana, y cuando los sucesos demostraron la inconveniencia de que el P. E. estuviera en muchas manos, fué la misma asamblea la que cambió su organización, y eligió el primer director supremo de las Provincias Unidas, en 26 de enero de 1814.

Mientras la asamblea estuvo en funciones, el pue-

blo jamás concurrió á los comicios, á fin de elegir dignatarios nacionales. Pero, se producen los sucesos de 1815, el motín militar de Fontezuelas, la revolución del 15 al 16 de abril, que concluyó con el directorio de Alvear y con la asamblea, y el Cabildo reasume el mando, recordando las antiguas funciones que había desempeñado en los albores de la revolución. Dicta un bando, convocando al pueblo para que determine la forma de gobierno, y elija los dignatarios que correspondan. Como las circunstancias eran premiosas, no podía convocarse al pueblo de todas las Provincias Unidas del Río de la Plata, á las cuales no era posible hacer llegar, con la velocidad del telégrafo, las noticias de los acontecimientos de la capital, siendo, como eran, enormes las dificultades de comunicación. El pueblo de Buenos Aires fué el único llamado, y siguiendo siempre el sistema de la elección indirecta, se dividió la ciudad en cuatro distritos, cada uno de los cuales debía designar tres electores, y los doce determinar la forma de gobierno, elegir las autoridades, y designar una junta de observación, encargada del poder legislativo. Los electores fueron nombrados en esa forma, organizados la junta de observación y el directorio, y nombrado para desempeñar éste el general Rondeau, que se encontraba al mando del ejército del norte, y que fué sustituido por Balcarce, hasta tanto llegase á la capital.

La junta de observación dictó el estatuto de 1815, y como uno de los anhelos de los revolucionarios de ese año fué constituir un congreso, se dió la tarea, como debía hacerlo, de legislar el régimen electoral que debía imperar para la elección de los miembros de aquel cuerpo. La sección 4ª del estatuto de 1815 se ocupó detenidamente de él, y estableció, en consonancia con el criterio de las leyes y decretos anteriores, la elección indirecta. Debía elegirse

un diputado por cada 15.000 habitantes, y cada provincia debía ser dividida en distritos que designaban un elector por cada 5.000; los ocho electores hacían el nombramiento de los diputados. Así se constituyó el congreso de Tucumán, que proclamó la independencia nacional.

Con variaciones de detalle, el reglamento provisorio de 1817 mantuvo las reglas del estatuto de 1815. La constitución unitaria de 1819 no legisló de una manera sintética sobre el régimen electoral, estableciendo en uno de sus artículos (135), que quedaban vigentes todas las disposiciones anteriores, en cuanto no se opusieran al texto de la constitución.

Durante la desorganización de 1820, no podemos encontrar reglas electorales de vigencia nacional. La provincia de Buenos Aires, sin embargo, dictó su ley de 14 de agosto de 1821, que tuvo alta trascendencia en la historia institucional de la República, porque de acuerdo con ella se hicieron las elecciones de diputados al congreso de 1824. Esa ley adoptó, por primera vez, la elección directa y en eso consiste su verdadera importancia científica; suprimió las asambleas intermediarias, y puso al pueblo en inmediata comunicación con sus representantes.

La constitución de 1826 contiene la raíz de los artículos insertos en la constitución que nos rige, salvo las diferencias que nacen de la distinta forma de gobierno que ambos textos constitucionales consagran. El art. 37 de la constitución de 1853 es la repetición del art. 10 de la constitución de 1826, que decía así: « La cámara de representantes se compondrá de diputados elegidos por nombramiento directo de los pueblos, y á simple pluralidad de sufragios, en la proporción de uno por quince mil habitantes, ó de una fracción que iguale al número de ocho mil. »

II. Naturaleza del sufragio.

Aréchaga enumera y analiza, con acopio de datos y erudición, la naturaleza del sufragio y las doctrinas diversas que lo explican. Para la escuela francesa revolucionaria es un *derecho individual*; para Stuart Mill es una *función pública*; para otros escritores es un *derecho político*.⁽¹⁾

Por nuestra parte, rechazamos la primera teoría, y creemos que la diferencia entre las dos últimas es, más que todo, cuestión terminológica.

Los que piensan que es un derecho individual, equiparable á los demás derechos del hombre y del ciudadano, desconocen su esencia misma y olvidan las diferencias radicales que existen entre el voto, por un lado, y la propiedad, el ejercicio de las industrias, la libertad de conciencia, etc., por el otro. Los derechos individuales se reconocen á favor de todos los habitantes del país, sean nacionales ó extranjeros, domiciliados ó transeuntes, hombres ó mujeres, capaces ó incapaces. El sufragio reclama una preparación especial para la vida pública, y no puede ejercitarse sino por los miembros de la colectividad política que reúnan recaudos especiales; están excluidos de él los extranjeros, los niños, las mujeres.

Los derechos se ceden, se traspasan, se renuncian, se enajenan. Repugna á las reglas más elementales de moral que se vendan los votos al mejor postor, que se emitan por interés ó conveniencias venales.

Los derechos se acuerdan ó reconocen, para lograr el desenvolvimiento de las actividades individuales, en el sentido ó dirección que el arbitrio particular decida; el sufragio tiene por fin organizar los poderes públicos del Estado, y reglamentado por la ley, hasta

(1) ARÉCHAGA — «La libertad política» pág. 3 y siguientes.

en sus más ínfimos detalles, sólo deja al arbitrio particular la facultad de nombrar la persona favorecida.

Los derechos individuales, constituyen los atributos de la personalidad humana, son la expresión de la *libertad civil*; el sufragio es la manifestación de la *libertad política*, es un simple medio de hacer prácticas las garantías constitucionales.

Los derechos tienen por límite la persona de quien los ejerce; no acuerdan prerogativas ni potestades sobre otros coasociados. El sufragio es una función social; quien la desempeña hace primar su voluntad. Es esta la reflexión de Stuart Mill: «El ejercicio de « toda función política, escribe, ya sea la elección ó « la representación, importa un poder sobre otro. « Los que dicen que el sufragio no es un cargo, sino « un derecho, no han examinado, seguramente, las « consecuencias á que conduce su doctrina. Si el su- « fragio es un derecho, si pertenece al votante para « sí mismo ¿cómo vituperarle por que lo vende ó por « que lo emplea de modo que sea bien acogido por « una persona á quien quiere agradar por algún mo- « tivo interesado? No se le exige á un individuo que « sólo consulta el interés público en el uso que haga « de su cosa, de su venta del tres por ciento ó de « todo aquello á que en realidad tiene derecho». (1)

Las palabras del pensador inglés entrañan una lógica incommovible. Aréchaga, que las combate, se ve obligado á decir: «Aceptaríamos de buen grado « esta doctrina, si á establecer que es una función « pública el sufragio se hubiera concretado. Porque, « en realidad, el sufragio no importa otra cosa que « una acción compleja producida por todos los ele- « mentos componentes del organismo político; por

(1) STUART MILL. — «Le Gouvernement représentatif», página 226.

« consiguiente, es una verdadera *función* de este organismo, y puede con toda propiedad, denominarse *función pública ó política* ». ⁽¹⁾

¿Por qué se la censura entonces? Porque Lord Palmerston, en el parlamento británico, desenvolviendo las doctrinas de Stuart Mill, llegó á manifestar que el voto « es un mandato del cual se halla investido el elector en nombre de la comunidad », y agregaba: « Afirmo que el sufragio es un mandato, y sostengo que todo mandato político debe ser ejercido bajo la responsabilidad de la opinión pública. Todo el mecanismo político de las naciones civilizadas reposa sobre el principio del mandato. Los intereses de la comunidad, en todos los grados de la escala social, están confiados á un cierto número de individuos que, en cumplimiento de su mandato, están sometidos al control de sus mandatarios ». ⁽²⁾

En el sufragio, se dice, ni hay mandato, ni puede haberlo. Los electores actúan en nombre propio y no en representación de aquellos á quienes las leyes alejan del comicio, por razón de sexo, de incapacidad ó de delincuencia. Quienes no pueden actuar por sí mismos, no pueden conferir poderes. El mandato supone, además, la voluntad del mandante, y esa voluntad no se ha exteriorizado jamás. Las mujeres, los niños, los extranjeros, los criminales, nunca han delegado en los ciudadanos el derecho de elegir el personal de los poderes públicos.

La censura, pues, no se esgrime contra Stuart Mill: se esgrime contra Lord Palmerston, y se esgrime contra una modalidad que no hace á la esencia de la doctrina.

(1) ARÉCHAGA. — Op. cit. pág. 11.

(2) Discurso en la cámara de los comunes. — Sección de 21 de julio de 1864.

Supuesto que el sufragio no es un derecho individual que pueda colocarse al nivel de la propiedad, por ejemplo; supuesto que debe considerársele bajo puntos de mira muy distintos, nada importa que se le denomine *función pública ó derecho político*, siempre que se tenga presente que la palabra *derecho*, en esta aceptación, tiene un significado especial, acorde con la naturaleza de la idea á que responde.

Derecho político ó función pública, el sufragio no es, en verdad, un mandato, propiamente tal. No es dable aplicarle los artículos precisos que los códigos civiles adoptan para caracterizar ese contrato. No hay mandato capaz, no hay instrumento de poder. Pero si nos apartamos del rigorismo de los términos técnicos, encontramos que, en el terreno de las convenciones sociales, se percibe que el elector es una especie de representante moral de intereses que pesan en la balanza política, y que no tienen otro medio de hacer sentir su influencia.

La soberanía no radica, lo hemos dicho antes, en los pocos ó muchos sufragantes que acuden en un momento dado á depositar su balota; estos pocos ó muchos individuos no tienen libertad absoluta para trastornar el orden institucional del país, para suprimir ó limitar, en beneficio propio, los derechos de los electores que no han querido votar, ni los derechos de los habitantes que no han podido votar. La soberanía radica en la Nación, en un conjunto abstracto, que abarca intereses de diverso género, que comprende la masa de las poblaciones, en su más vasta concepción.

El sufragio, que debe ser y es restringido, envuelve un convencionalismo que explican las circunstancias de hecho.

Como no es materialmente posible que toda la Nación concurra positivamente á las urnas, se presume que

los verdaderos electores, que desempeñan una función social, representan á los ausentes é inhabilitados. La tarea de los estadistas estriba, entonces, en hacer, que la representación se aproxime lo más posible á la realidad. Así deben entenderse las palabras citadas de Lord Palmerston, quien, sin duda alguna, no ha pensado extender á la ciencia política las reglas inflexibles que rigen el mandato en las relaciones privadas.

III. ¿Es un derecho ó un deber?

V. Cas Los estudios relativos á la naturaleza del sufragio ofrecen una faz más interesante, bajo la cual fué dilucidada en la convención de Buenos Aires de 1870 á 1873, que redactó la ley fundamental que ha regido en esa Provincia hasta hace algunos años.

¿Es un derecho que pueda ejercitarse ó no ejercitarse, según la voluntad de los ciudadanos, ó es un deber perfecto, á cuya observancia pueden ser compelidos por coacciones exteriores?

La cuestión no era nueva. Stuart Mill, y otros antes que él, habían sostenido la doctrina del voto obligatorio, y sus ideas encontraron eco, llegándose hasta incorporarlas en algunos textos constitucionales. (1)

Los que sostienen que es un derecho agregan que, no obstante, envuelve un deber moral, un deber imperfecto que no puede ser exigido. « Las abstenciones, decía Elizalde en la convención de Buenos Ai-

(1) El art. 28 de la constitución del Cantón de Soleure dice: « Todos los ciudadanos están obligados á tomar participación en las votaciones populares y en las elecciones, tanto federales como cantonales. La ley determinará los casos de excepción y las penas ». La constitución de Massachussets autoriza á la cámara de representantes á imponer multas á las ciudades que descuiden elegir los miembros que corresponde designar.—Sec. III—parte II.—art 2.

« res, no pueden ser suprimidas por ninguna constitución, mucho menos en materia de opiniones, porque eso sería negar la libertad. Un partido, en un momento dado, puede realmente creer oportuno, siguiendo los dictados del patriotismo y de la conciencia, abstenerse de tomar parte en la lucha electoral. Entre tanto, por este artículo eso no puede hacerse: según él, sería forzoso tener opinión, y aquellos hombres que sus conciencias les dicen que no deben tener opinión, se encontrarán obligados á tenerla y manifestarla. Es decir, que tendrían que proceder, ó contra la ley, ó contra la conciencia. Y tan es así, materialmente imposible hacer de un deber moral, un deber constitucional, que no tenemos los medios de hacerlo». (1)

Los que opinan que es un deber perfecto, exigible, se ponen en el caso de que los individuos deserten de las urnas y obstaculicen la organización del poder. Aréchaga reproduce algunos datos estadísticos consignados por Black; según los cuales « en Bélgica un 16 por ciento de ciudadanos activos se abstienen de tomar parte en la lucha electoral; en Francia al abstención es de un 30 por ciento; en Portugal llega á un 34 por ciento, en Prusia á un 60 por ciento, y alcanza á la asombrosa proporción de 82 por ciento en Suecia ». (2)

Saenz Peña hacía notar que en el registro cívico de la ciudad de Buenos Aires, de 1872, había 700 inscritos, de los que sólo sufragaron para la elección de diputados nacionales, 353. (3).

El Dr. del Valle, partidario ardiente del voto obligatorio, defendía su opinión en estos términos: « Es-

(1) Debates de la convención constituyente de Buenos Aires, (1870-1873)—T. II.—Pág. 87.

(2) ARÉCHAGA—Op. cit.—Pág. 20.

(3) Debates de la Convención de Buenos Aires—T II—páginas 78 y 79.