

mera deliberacion, las dos Cámaras no pueden acordar nada acerca de un objeto determinado, entónces deberán nombrar una diputacion comun que discuta acerca del acuerdo de las tendencias divididas.» § 92: «Si á pesar de todo esto permanecen divididos los votos de las dos Cámaras, entónces, para rechazar la ley propuesta, es necesario que en una de las dos Cámaras al ménos dos terceras partes de los presentes hubiesen votado en sentido negativo.» *Const. feder. Suiza*, § 80: «Cada Asamblea trata separadamente. Para las elecciones, para el ejercicio del derecho de gracia, y para decidir las cuestiones de competencia, por lo ménos se reunirán dos Asambleas bajo la direccion del presidente de la nacional, á fin de deliberar en comun; de modo que la mayoría absoluta de los votantes de las dos Asambleas sea la que decida.»

CAPTULO V.

FORMACION DE LA CÁMARA POPULAR.

La Cámara popular debe salir generalmente del pueblo, y representar las tendencias é intereses de éste. Conforme al principio de la representacion, teniendo presente la idoneidad y capacidad de sus miembros, podemos considerarla como selecto compendio y más alta expresion del pueblo como demos. En ella existe, en cierto modo, la *cualidad política* de la *cantidad popular*, de donde es natural que nazca por lo comun de la general multitud de los ciudadanos por medio de la *eleccion* (1). En cierto modo es una aplicacion del principio político de la *democracia representativa*, carácter que ha adquirido en estos últimos tiempos en la mayor parte de los Estados (2).

(1) No hay duda alguna que la elección no es de absoluta necesidad. *Edm. Burke*, 1792: «Si entre aquellos en cuyo nombre se obra y aquellos que obran en nombre de los primeros hay comunidad de intereses y se encuentra afinidad de miras y deseos, habrá *real* aunque no formal representacion. En muchos casos esta representacion real es mejor que la formal, en la cual son elegidos los representantes de aquellos en cuyo nombre deben obrar. Puede el pueblo engañarse en sus elecciones, pero raramente engaña la comunidad de sentimientos y de intereses. Hay que advertir solamente que la representacion real no ha permanecido por mucho tiempo segura, donde no ha sido defendida, al ménos en parte, por la formal. «Dos son las obras italianas sobre el sufragio que merecen especial mencion; nos referimos á la de Luis Palma, intitulada: *Del Potere Elettorale negli Stati liberi*, impresa en Milan en 1869, y á la de Paudeletti: *Teorie della Elezione politica*, Nápoles 1870.»

(2) Véase sobre esta materia el tomo I, libro VI, cap. 22, páginas 537 y siguientes donde *Edmund Burke* habla «de los motivos del descontento actual» en un párrafo, que, segun la expresion de *Brougham*, debería estar impreso con letras de fuego sobre las puertas de la Cáma-

1. De ordinario los ciudadanos que tienen voto se distribuyen en cierta cantidad de *distritos electorales*, sin atender á sus cualidades particulares, y á cada uno de aquéllos toca cierto número ya determinado de representantes, según el *número de jefes* de los diferentes miembros ó de la población que cada distrito comprende; en una palabra, la *mayoría* vota y no se tiene para nada en cuenta á la minoría.

Esta institución se recomienda sobre todo por tomarse sólo en cuenta la simple relación aritmética y por la democrática acentuación de la igualdad universal. Mas ántes de manifestarse como principio orgánico del Estado, dáse á conocer como rudimental é insuficiente, puesto que ni la perfección ni la verdad de la elección hallan en ella suficientes garantías. Sólo accidentalmente tienen representación los diversos grupos de la sociedad, que naturalmente abraza la totalidad de los regidos, cuando de un modo sensible brillan éstos en la Cámara popular, cuando en ella es-

ra de los comunes y que dice así: «El origen popular no puede ser indicio característico de la representación popular. Esta propiedad conviene igualmente á todos los miembros del cuerpo del Estado y en todas las formas. Todos están autorizados por el pueblo, porque ningún poder se concede solamente en favor del que lo posee, y, si bien la magistratura es seguramente institución de autoridad divina, todavía las formas y las personas que la ejercen, en su origen, salen del pueblo. La virtud, el espíritu, la esencia de la Cámara de los comunes consiste en esto precisamente, puesto que es imagen exacta del *sentimiento nacional*. No sería justo estar sobre el pueblo para vigilarlo, puesto que él es el que, por el contrario, ejerce la vigilancia, existiendo otras instituciones que tienen por fin impedir las irregularidades populares. La Cámara de los comunes, según lo en otro tiempo establecido, es de todo punto incapaz para procurar el continuo mantenimiento de la paz y orden externo, puesto que el arma más fuerte que posee es el bastón y los mejores oficiales á quienes por propia omnipotencia podría mandar no son otros que sus inermes bedeles. La diligente y celosa inspección de los cargos ejecutivos y judiciales, el cuidado más solícito por el Erario público, la manifiesta intención de atender á las quejas públicas, tales, en suma, parecen ser las verdaderas propiedades de la Cámara de los comunes. Pero una Cámara de los comunes que aprueba y un pueblo que suplica, una Cámara de los comunes plenamente confiada, cuando la nación está reducida á la desesperación, una Cámara de los comunes en perfecta armonía con el ministerio á quien el pueblo altamente desprecia; en fin, una Cámara de los comunes que en las controversias entabladas entre el pueblo y el gobierno se pronuncia preferentemente contra el pueblo y censura los desórdenes de éste sin examinar las excitaciones que los provocan, no puede menos de producir un estado de cosas antinatural y monstruosa en nuestra constitución; porque tal Asamblea podrá ser un Senado grande, sabio y digno, pero en manera alguna puede pretender ser una Cámara de los comunes verdaderamente popular.»

tán reunidos los diferentes intereses del comercio, de la industria, de las artes, de la agricultura.

Este método de elección deshace, digámoslo así, al pueblo convirtiéndolo en ciudadanos absolutamente aislados y en electores; hace que, sin grados intermedios y sin previas constituciones, se eleve á asamblea á la multitud de los individuos, semejando así á las formas ínfimas de las raquíticas formaciones de la naturaleza que va asociando célula por célula; pero de ningún modo puede compararse con los seres más elevados, en los cuales la masa común, es decir, la unidad resultante de la unión de las partes, aunque con funciones separadas, está perfectamente ordenada; en una palabra, en los diversos movimientos electorales no toma de ninguna manera en consideración á las minorías ni aun en el caso de que éstas representen la totalidad del pueblo.

Tiene además este método de suyo pocas garantías de que, en efecto, sean votadas las personas más aptas y capaces, porque harto frecuentemente vemos que las elecciones han sido y siguen siendo juguete de los partidos y de sus violentas pasiones, de donde, en vez de una asamblea representante de todo el pueblo y de todos sus intereses, salieron y salen de cuando en cuando asambleas en las cuales la violencia de las pasiones políticas se halla totalmente representada, mientras que los intereses reales del pueblo, sin ningún género de consideración son decididamente sacrificados en aras de los variables acuerdos de las facciones (1).

Hasta ahora, en dos Estados ha encontrado, aunque parcialmente, consideración jurídica, la justa pretensión de que las elecciones para la Asamblea popular sean proporcionales, y de que también las minorías deben tener en ellas la conveniente participación. Nos referimos: 1) á Dinamarca donde ya en 1855 á petición del matemático y ministro Andrae, fué introducida en la primera Cámara, y después, por la ley de 1866 generalmente adoptada la modificación en la forma de llevar á cabo las elecciones, de modo que, cuando en un colegio electoral por lo ménos eran elegidos tres representantes, cada elector debía emitir un voto

(1) En el tomo III, lib. X, en que trataremos sobre la legislación política, expondremos algunas nuevas consideraciones sobre esta materia.

ménos, de lo cual resulta que algunas veces la minoría puede ocupar el lugar dejado por la mayoría; 2) en la Gran Bretaña por la ley reformista del 15 de Agosto de 1867 (enmienda de Lord Cairn), según la cual, el elector que disponía de tres votos, algunas veces sólo podía darlos por dos localidades. Como desde luego se ve, esta forma no está libre de arbitrariedad, pero sirve para aminorar en cierto modo el poder de la mayoría en favor de las elecciones de la minoría.

Preferibles á los colegios electorales matemáticamente establecidos, son los que corresponden á partes orgánicas del territorio, y en particular á los *comunidades*, pues en ellos se descubre cierta armonía entre la manera de vida en éstos adoptada y la uniformidad de los intereses. En Inglaterra y en muchos Estados alemanes, se manifiesta también la antítesis de las ciudades y de los territorios rurales, pero no conviene á nuestro propósito tomar en consideración estas excepciones únicas en su especie.

2. Por último, debemos fijarnos en la diferencia existente entre las elecciones *directas* y las *indirectas* (*par de grés*) que respectivamente sacaremos de los *primeros electores* y los *electores* elegidos.

Las ventajas de la forma electoral directa son:

a) Electores y elegidos guardan entre sí relación directa en lo que atañe á la confianza, mientras que en la forma electoral indirecta acontece fácilmente que los elegidos gozan de la confianza de los segundos, pero no de la de los primeros electores.

b) La atención é interés de los electores aumenta y se eleva por la elección, más que cuando una y otro se hallan interrumpidos por un término medio.

Más á pesar de estas ventajas, militan en favor de la elección indirecta las siguientes razones:

a) Cuando los círculos electorales abundan mucho, no es fácil reunir á todos los primeros electores en un lugar, y, si la masa popular permanece dividida y desmembrada, es sumamente difícil se obtenga resultado de la elección, pues en semejantes casos, ésta no es para los elegidos más que un modo de cubrir el expediente.

b) En último término, cuando el derecho electoral desciende mucho y abraza grandes masas, entonces se verifica un escrutinio entre los electores que componen la masa

comun hasta llegar á formar un cuerpo electoral mejor y más capaz. Empero, si esta organización no está bien regulada, fácilmente acontece que los *clubs* se hacen dueños de la multitud y la inducen á constituir con los miembros que los componen una diputación electoral, degenerando, por consiguiente, y marchando por vías inorgánicas el fin de los electores elegidos. Según la experiencia, los votos inmediatos ejercen primero su influencia en los candidatos de mayor categoría (aristocracia), así como los mediatos la ejercen favorablemente en la clase media rural y en las personas aisladas.

Por lo demás, muy próxima á la elección directa, se halla la que se lleva á cabo por gran número de personas ya elegidas, por ejemplo, la que tiene lugar cuando sobre diez primeros electores se nombra uno que lo es en segundo grado.

En *Inglaterra*, en la *América del Norte* y hoy en *Francia*, en la *Confederación germánica del Norte*, en *Bélgica* y en la mayor parte de los *cantones suizos*, rige el sistema de la elección directa, mientras que en *España*, *Prusia*, *Baviera* y en la mayor parte de los *Estados alemanes*, no se conoce más que la elección indirecta.

3. Hé aquí ahora los requisitos particulares que deben tener los *electores* y algunas palabras acerca del derecho del sufragio:

1. El derecho público de los ciudadanos (nos referimos al derecho activo, del cual hablamos en el tomo I, lib. II, cap. 22), se manifiesta principalmente en el derecho que al sufragio tienen los individuos del tercer estado. Por él, el sistema representativo concede directamente á las altas clases del pueblo cierta cooperación en la legislación y comprobación de la administración, puesto que á ellas toca señalar las personas que le merecen confianza para tomar parte en la Asamblea popular; de suerte que, los no ciudadanos, no tienen derecho al sufragio que por regla general compete á los que lo son.

El derecho del sufragio no es en manera alguna derecho natural de los individuos, sino que reposa totalmente en la organización del Estado que da ocasión á que los electores tomen en consideración la conveniencia (moral) y la capacidad (espiritual) de los representantes, estando además autorizado para exigir las garantías necesarias para las elec-

ciones que se juzgan oportunas. Por este motivo creemos necesario hacernos cargo de los distintivos y caracteres especiales de las diferentes constituciones.

a) Diferencia de *antigüedad*. La antigua constitucion de Serviano garantía á los electores de más edad (*seniores*) voto más válido que á los de ménos (*juniores*), de modo que mientras las centurias de los ancianos eran mucho menores en número que las de los jóvenes, producían, sin embargo, los mismos votos precisamente que éstas. Se tenía, pues, en más estima la experiencia de los ancianos que el ardor de la juventud. Las constituciones modernas, sin exceptuar algunas determinaciones de Napoleon I, no tienen en cuenta esta preferencia de la edad, de donde resulta que aumenta considerablemente el influjo de la juventud en el Estado.

b) En muchas constituciones, aún hoy se toma en consideracion el *elemento de la fuerza*, y esto se lleva á cabo de diferentes maneras, aunque nosotros sólo examinemos los siguientes sistemas que son los principales:

a) El *antiguo sistema inglés*, reconocido en tiempo oportuno en los Estados-Unidos de la América del Norte, de donde hoy gradualmente va extendiéndose por todas partes, se halla relacionado con el fundamento que en la Edad Media tuvo la *propiedad*. Burke (1) ha aplicado al principio democrático inglés las notables palabras que á continuacion copiamos: «Toda representacion conveniente de un Estado, exige sean representadas tanto su capacidad como su respectiva riqueza; pero, así como la capacidad es principio riguroso y activo, y, por el contrario, la propiedad es inerte, pesada y tímida, así no puede tampoco estar libre de la invasion de la capacidad, si no goza en la representacion de predominio notable.»

De la Edad Media á esta parte, en los condados de Inglaterra sólo tenían derecho á votar en la Cámara alta los llamados «poseedores de alodios de cuarenta chelines», esto es, los propietarios libres (*freeholders*), cuyos bienes daban una renta anual de unos cuarenta chelines por lo ménos. Por el acta de reforma de 1832, obtuvieron además derecho al sufragio los arrendadores y otros poseedores que lo eran

(1) Burke, *Reflexiones sobre la Revolucion francesa*.

desde mucho tiempo atrás (60 años), y que percibían de sus posesiones, aunque fuesen temporales (*copyholds*), una renta líquida de diez libras esterlinas por lo ménos. Los arrendadores que lo eran por poco tiempo, sólo tenían derecho á votar cuando el arriendo arrojaba una renta de cincuenta libras. En las ciudades donde ántes las necesidades eran muy variadas, el acta de reforma de 1832 concedió el derecho del sufragio á todos los que poseían una casa, un almacén ó una tienda cuya renta anual se elevase á diez libras, siendo además obligacion de los electores el haber pagado la cuota correspondiente á los pobres (1).

Después del bill de reforma encontramos en Inglaterra que el número de electores, en una poblacion de unos 14 millones se eleva casi á 800.000; en Irlanda, en una poblacion de más de 8 millones, sólo tienen parte en las elecciones 150.000 personas, y en toda la Gran-Bretaña, en una poblacion de 26 millones, el número de electores da algo más de un millón, casi el doble de la cantidad obtenida ántes de la reforma.

La nueva acta de reforma publicada en 1867, ensancha de nuevo muy considerablemente el derecho al sufragio, puesto que en los condados, á los poseedores estables de terrenos (propietarios ó arrendadores), por una renta censual de 5 libras (en vez de 10), y á los poseedores ménos estables de un fundo del valor de 12 libras (en lugar de 50) da el derecho de votar, así como en las ciudades y villas á todos los administradores de fincas en general, y de un modo definido á los que tienen domicilio propio ó alquilado, siempre que hayan pagado la cuota correspondiente á los pobres. El número de electores ascendía el 1868 á unos 2.235.256, habiéndose, por consiguiente, duplicado.

β) Mayores oscilaciones ha experimentado el sistema electoral francés. Durante la constitucion de 1791 (pág. 2, § 2), sólo el pago de una contribucion equivalente á tres jornales, servía para el objeto, y la constitucion de 1793 (art. 1.º) llegó á prescindir aún de esta circunstancia para hacer admitir el derecho universal de votar, habiéndose vivamente deseado en los tiempos de la constitucion de la restauracion de 1814, directamente la riqueza y no simple-

(1) H. Cox, *Organizacion política de Inglaterra*, traduccion de Kühne, Berlin 1867, pág. 90, c. 30, 31; Victoria 102.

mente la asegurada posesion de los electores; de donde, sólo el que pagaba 300 francos de contribucion directa era elector (1). La ley de 1831 disminuyó esta exigencia hasta 200 francos, y el número de electores se elevó de 80.000 á 174.000. El carácter plutocrático de estas elecciones fué por este medio solamente mitigado; pero no desapareció por completo. La gran mayoría de los Franceses quedaba excluida de tener participacion en la Asamblea de su patria. La revolucion de 1848 dió despues el peligroso salto de la plutocracia á la democracia, cuando la nueva constitucion de la república del 4 de Noviembre de 1848 (art. 25), «sin la condicion del censo, convocó á todos los Franceses que estuviesen en posesion de sus derechos civiles y políticos,» para que tomasen parte en las elecciones. Sobre la ancha base de este derecho universal de acudir á las urnas fué donde se asentó pocos años despues el imperio de Napoleon III, y vemos que, á partir de 1870, dicho derecho al sufragio prolonga su existencia aún en el mismo seno de la República.

Del mismo modo las leyes del sufragio terminantemente exigían un censo alto: así las de Holanda (1850) pedían una contribucion de 20 á 160 florines (Amsterdam); las de Bélgica (1828) de 40 francos; las de España (1846) de 400 rs.; y las de Italia (1860) de 40 liras. En todas partes va creciendo aún más la inclinacion á dar mayor ensanche á la esfera del derecho de eleccion.

γ) En muchos Estados de Europa, en lugar de tomar por base para el derecho al sufragio, la propiedad y direccion de los asuntos domésticos, éste se apoyaba en el pago de cierta contribucion de poca monta, así es que sólo podían tomarse en consideracion las contribuciones directas, no las indirectas. En favor de este sistema, suelen exponerse los siguientes argumentos: el pago de contribucion pone en relacion el derecho público con los públicos deberes, es prueba de posicion en algun modo independiente, así como de cierta facultad económica, y, merced á esto, garantiza que las contribuciones casi no podrán ser impuestas por representantes que no deban satisfacer impuesto alguno.

(1) Ley del 5 de Febrero de 1817. La Constitucion había hecho mencion de electores indirectos, y la ley hizo de ellos primeros electores directos. Su número se elevó á 90.000. Gervinus, *Historia del siglo XIV*, tomo II, p. 257.

La ley prusiana sobre elecciones, publicada el 30 de Mayo de 1849, exigía únicamente el pago de una contribucion directa, quizás de una sola clase, de modo que quedaban excluidos solamente las personas que generalmente no pagaban contribucion alguna, y aún los dependientes industriales que pagan contribucion y los criados, tenían derecho á acudir á las urnas (1). Asimismo en Baviera (2), y en muchos otros Estados alemanes, el derecho de votar solamente se extendía á los contribuyentes, y algunas veces, tambien por regla general, á todos los ciudadanos que satisficían alguna cuota.

δ) La constitucion austriaca de 1849 (§ 44) requería el pago de un impuesto directo de 5 florines por lo ménos, en los pueblos rurales y ciudades de pequeña importancia, elevándose la cuota desde 10 á 20 florines, cuando se trataba de ciudades más considerables.

Segun la constitucion de 26 de Febrero de 1861, los diputados del *Reichstag* deben ser elegidos por las Dietas provinciales de los países dependientes de la corona; pero en cada una de las provincias, la representacion se halla por lo comun ordenada por clases, de suerte que quedan representados: a), los altos dignatarios eclesiásticos (obispos), b), los grandes poseedores de fundos, c) las ciudades, pueblos industriales y cámaras del comercio y de la industria, d) los restantes comunes rurales. Ahora bien: las elecciones de los grandes poseedores, ya de los fundos, ya de las ciudades, son directas, mientras que las elecciones de los comunes rurales son indirectas; empero quedan excluidas de la votacion las clases ínfimas que no pagan contribucion ó que, si lo hacen, es muy mezquina. La reforma más reciente de la constitucion, la de 1873, ha formado el *Reichstag* absolutamente de las asambleas de los Estados, haciendo, por lo mismo, todos sus esfuerzos para fortalecer la unidad del Imperio, aunque ha subsistido la separacion de las diversas clases de electores.

ε) El sistema prusiano relativo á las clases, introduce

(1) Véase á Rönne, *Derecho público de la Monarquía prusiana*, t. II, p. 361 y 369.

(2) Ley sobre el sufragio del 4 de Junio de 1868, art. 5.º véase á Pözl, Bayer, *Derecho constitucional*, 1870, p. 532.

ciertos miramientos especiales con respecto á las clases más influyentes, pues divide á los primeros electores, segun la totalidad de la contribucion satisfecha, en tres clases: los mayores contribuyentes, que pagan una tercera parte de la contribucion, nombran en absoluto más electores que los medianos, que proporcionan las dos terceras partes y que la gran masa de contribuyentes de poca monta á cuyo cargo están las dos terceras partes del impuesto total. Esta disposicion recuerda la antigua constitucion de Serviano acerca del censo; pero es ménos plutocrática que la de éste y defiende á los ciudadanos más ricos y mejor acomodados contra el poder de las masas, así como protege de igual suerte á las altas clases del pueblo contra la explotacion de las minorías de los poderosos.

c) La consideracion acerca del organismo de los Estados es absolutamente conforme al derecho, pues la falta de organizacion es indicio de la falta del talento necesario en los elementos que deberian procurarla.

En algunas leyes acerca del sufragio se ha tenido recientemente en cuenta esta consideracion en dos sentidos diferentes:

α) Cuando el derecho electivo se extiende únicamente á las personas que saben leer y escribir; si la eleccion debe hacerse por escrito, por ella se conocerá el número de personas que pueden votar. Así fueron expresamente excluidos los llamados *inalfabéticos*, esto es, los que no sabían leer ni escribir, tanto en Italia (1860) como en Bélgica, determinacion que, á pesar de su alcance, casi no tenía significacion alguna en los Estados de Alemania en que la enseñanza no era universalmente obligatoria, y donde la parte de la constitucion que á ella se refería estaba aún muy atrasada.

β) Cuando á las clases *instruidas* (Académicos, Profesores, doctores, abogados, funcionarios públicos, caballeros de las diversas órdenes, censualistas, etc.) se concede asimismo el derecho de acudir á las urnas y, como acontece en Bélgica y en Italia, estas clases no alcanzan por lo general la debida proporción en el pago de la contribucion ó censo.

d) La aspiracion democrática de nuestros tiempos ha minado en muchos países y muy particularmente en *Francia* (1848), en *Suecia* (desde 1830), en muchos de los Estados

norte-americanos durante estos últimos diez años y en el *imperio alemán* (1867 y 1871, por impulso del príncipe Bismarck) las antiguas limitaciones, introduciendo en cambio el sufragio *universal* de todos los ciudadanos, esto es, de la gran masa de todos los mayores de edad de cada uno de los Estados. (Véase sobre este particular lo que dejamos dicho en el tomo I, lib. II, cap. 5.)

4. La cuestion de si las elecciones deben ser *secretas* ó *públicas*, *escritas* ó *verbales*, ó bien por *elevacion de manos*, como es bien sabido, fué muy debatida. y no dejan de ofrecer gran interés aún en nuestros dias las discusiones de los grandes hombres políticos de Roma, segun pueden estudiarse en Ciceron (de Legibus III. 15-17.)

De ordinario con la votacion secreta va unida la votacion por escrito, así como con la pública la verbal ó la que se hace elevando las manos; pero, sin embargo, esto no debe tenerse como regla general. Si la votación pública y verbal es más viril y más libre, la secreta y escrita es más exacta y más segura. En la primera de las referidas formas de eleccion fácilmente se conquistan gran influencia los personajes más considerados en la comunidad y algunas veces los mismos demagogos, mientras que en la segunda los hombres de poca importancia se arriesgan á seguir sus propios dictámenes, impuestos tal vez por los clubs. Por lo demás, en los países en que la vida política se mueve en un círculo de formas públicas, no conviene en manera alguna el sistema secreto. Por esta razon las elecciones se han convertido en algunas partes, por ejemplo en *Inglaterra*, en fiestas populares, y algunas veces, sin que proceda votacion, el pueblo elije su representante por aclamacion universal.

En *Inglaterra* y en gran parte tambien en la *América del Norte*, las elecciones se hacen pública y verbalmente, mientras que en *Francia* en la constitucion del año 1848 (§. 26) se conservó la forma de votacion secreta. En los Estados particulares de *Alemania* existe un sistema mixto de sufragio por escrito, siendo *público* para la mesa del respectivo colegio, pero *secreto* para los demás, segun se observa en *Baviera*. En la *confederacion germánica del Norte* las elecciones se hacen en secreto y por escrito, y en *Suiza* tienen frecuentemente lugar al mismo tiempo elecciones públicas y elecciones secretas, sirviendo aquéllas para los