

### CAPITULO III.

#### REPRESENTACION PROPORCIONADA.—UNIONES, ÓRDENES, CLASES

Conténtanse hoy generalmente los políticos con dividir el país en un cierto número de circunscripciones electorales, determinadas arbitrariamente, sin relacion y sin enlace íntimo, las cuales deciden por mayoría de votos, quedando sin efecto los de las minorías.

Este sistema que cuenta los votos en vez de pesarlos, no tiene siquiera el mérito, como dice con razon Eötvös (*Moderne Ideen*, I, p. 187), de asegurar á la mayoría de los ciudadanos la mayoría de la representacion. En efecto, suponemos que el país se halla dividido en 100 circunscripciones de 4.000 electores cada una; que dos partidos A y B estén enfrente uno de otro, y que 51 circunscripciones voten por A y 49 por B: el primer partido habrá triunfado. Pero por otra parte, los electores se hallan distribuidos de la manera siguiente: en cada una de las 51 circunscripciones 2.500 electores han votado por A, y 1.500 por B; y por el contrario, en cada una de las 49, 3.500 han votado por B y 500 por A B, que ha sido derrotado, contaba, pues, con 352.000 votos, y el vencedor A no había obtenido más que 148.000.

Estas no son puras hipótesis. En muchos Estados de la América del Norte la relacion de los dos grandes partidos en las cámaras es muy diferente de la relacion de estos mismos partidos en la nacion. Asimismo, en Europa hemos visto con frecuencia minorías considerables tener una representacion insuficiente ó nula.

Una verdadera representacion debe ser una imagen fiel, y por consiguiente proporcionada de la situacion del pueblo. El sistema aceptado hállase, por lo tanto, en contradiccion con la idea que se propone.

Y no es este su único defecto:

1.º El derecho del voto corresponde á todos, pero en cada circunscripcion el voto de las minorías queda ilusorio y sin

efecto, lo cual es una violacion de la igualdad de derechos y de la libertad de un gran número de ciudadanos.

2.º Todo el sistema tiene algo de violento, pues los electores se ven obligados para no inutilizar de hecho su papeleta á aceptar los candidatos de uno de los dos principales partidos contendientes.

3.º La eleccion no es más que una lucha de los partidos.

4.º Aleja de las cámaras á un gran número de hombres de especial capacidad, mirados por lo comun con desconfianza por los jefes de los partidos y rechazados por los clubs.

5.º Dista mucho de asegurar siempre el triunfo de la verdadera mayoría, pues en cada partido es igualmente la mayoría la que arrastra á las minorías, aunque ésta podía quizá convertirse en mayoría uniéndose á otras fracciones (1).

Estas faltas incontestables han provocado un gran número de proyectos de reforma para llegar á una representacion más exactamente proporcionada.

I. Mr. Considerant (2) propone que cada ciudadano tenga que declarar ántes el partido á que pertenece, y que las plazas de diputados se repartan en proporcion. Así, habiendo cuatro partidos en un país, A con 50.000 afiliados, B con 150.000, C con 120.000 y D con 80.000; D nombrará 80 diputados, C 120, B 150 y A 50.

Este proyecto corrige una falta para caer en otra peor, cual es el organizar en el Estado la division de los partidos.

A este sistema se acerca el de la *lista libre*, sobre el cual se puede hacer la misma objecion. Cada partido presentaría una lista de muchísimos candidatos, y los electores tendrían el derecho, no la obligacion, de pronunciarse por una ú otra de estas listas. De un género análogo es el sistema de las grandes circunscripciones con escrutinio de lista: el elector no puede formar una lista propia, sino que debe aceptar la de un partido. Este modo ha sido examinado y rechazado por el Gran Consejo de Ginebra en 1870, y por el Cuerpo legislativo francés en 1875.

(1) Naville, *La Reforma electoral*, Ginebra, 1867, traducido al alemán por Wille, Zurich, 1868.

(2) *De la sinceridad del gobierno repres.*, Ginebra, 1846.

II. Más atención merece el célebre proyecto del inglés Thomas Hare (1), vivamente apoyado por Stuar Mill (2) y otros (3).

Para dar á los partidos una representacion realmente proporcionada, cuenta Hare sus votos en todo el país. El voto debe ejercerse sin duda en muchas localidades; pero el vicio capital del actual sistema consiste en dar á las elecciones mismas un carácter local en vez de un carácter nacional.

Por consiguiente, Hare acepta la idea de los *cocientes electorales*, formulada por primera vez en 1780 por el duque de Richmond en la Cámara inglesa de los lores. Propone dividir el número total de electores por el de diputados, y el cociente dará el número de votos necesario para una elección: los demás que obtenga un candidato sólo tendrán un valor moral y no serán computados. Así, cada elector podrá escoger su candidato en el país entero, pero sólo serán elegidos aquellos que obtengan un número de votos por lo ménos igual al cociente. Uniendo sus votos las minorías podrían en este caso hacer triunfar muchos candidatos.

Pero como los votos de más del cociente son nulos, cada elector podría además indicar uno ó muchos nombres subsidiarios, uniéndose así al sistema del cociente una sustitucion y una votacion sucesiva. El elector D nombrará por ejemplo, á M, despues á N, luego á O, y los votos sobrantes de M pasarán á N, y los de N á O.

Este proyecto, que necesitaría mayor explicacion, y que exigiría la creacion de una gran oficina central de elecciones, se recomienda en que:

1.º Asegura una representacion proporcional á toda minoría bastante importante para formar un cociente, y sin embargo, la mayoría de la nacion conserva la mayoría en la cámara;

2.º El elector no está ya obligado á aceptar la lista de un partido, y vota con toda libertad;

(1) *A Treatise on the election of Representative*, Lóndres, 1859, tercera edicion, 1865.

(2) *Gobierno representativo*, traducido al alemán por Wille, Zurich, 1862.

(3) Principalmente L. Palma, *Potere elettorale*, Milano, 1869; página 35.—Padiletti, en la *Nueva Antologia Firenze*, Settembre, 1871.—Brunialti, *Degli inconvenienti, etc.*, Vicenza, 1871.—Deliberaciones del gran Consejo de Neufchatel, 1869.

3.º La lucha de los partidos es ménos viva;

4.º El hombre distinguido y capaz no podrá ya ser eliminado por una fraccion, porque reunirá de seguro en todo el país el cociente necesario, consideracion á que da mucha importancia Mill;

5.º La armonía es perfecta entre la nacion y la representacion, y todas las fuerzas, las necesidades y las tendencias encuentran una perfecta expresion.

La idea fundamental de Hare, de que las elecciones de las cámaras emanan esencialmente de la nacion, conduciría lógicamente al principio de que todos los diputados deben ser nombrados por la totalidad del cuerpo electoral; pero el autor comprende bien que esto es imposible. ¿Es capaz un elector de juzgar de la capacidad de tan gran número de diputados? A la mayor parte no los ha visto jamás, ni aun ha oido hablar de ellos. ¿Cómo exigirle que presente una lista de muchos centenares de nombres y por orden de mérito? Sin duda hallará más cómodo tomar la lista impresa de un partido activo que imponerse aquel difícil trabajo; en cuyo caso la libre eleccion no será más que una apariencia y el «caucus» dictará los votos.

Por esto proponé Hare no conceder á cada elector más que un voto, y así el simple voto se une al sistema del cociente y del voto subsidiario, y se evita el peligro de las listas impuestas por los partidos (1).

Pero este voto simple podría á la vez parecer muy reducido á los electores habituados á nombrar muchos diputados, por lo cual Hare lo combina con un sistema de circunscripciones electorales, en donde cada elector puede votar por dos ó más candidatos. Consiguense de este modo muchas ventajas: las diversas provincias pueden manifestar mejor sus fuerzas, sus necesidades é intereses, y la dominacion exclusiva de los partidos es contrabalanceada, ya por la mayor influencia de las personas notables de la comarca, ya porque las mayorías varían con las circunscripciones.

(1) Este peligro que señala Bagehot, seria real en el sistema del escrutinio de lista; pero no lo es en el del voto simple. Véase sobre este último la Memoria de la *Reforma League*, que bajo el título de *Represent. reform.* Lóndres, 1868, hace una breve exposicion del sistema de Hare.

Así Hare, rechazando en principio las elecciones locales, es llevado á admitirlas de hecho. Solamente permite á los electores que rechacen el que los candidatos de la localidad se agrupen con las minorías de otras circunscripciones.

Este razonado proyecto ha encontrado numerosos partidarios. Sin embargo, los grandes partidos lo rechazan todavía en su mayor parte, temiendo ver disminuida su influencia, y prefieren oprimir á las minorías.

Estas mismas, cuando son fuertes, prefieren con frecuencia soportar este mal pasajero, con la esperanza de tomar la revancha.

III. La mayor parte de los proyectos de reforma discutidos en las cámaras legislativas, conservan igualmente el sistema de las circunscripciones locales. En 1855, aún ántes que *Hare* hubiese publicado sus planes, el ministro Andrä hizo aceptar en Dinamarca un sistema de cociente y de voto subsidiario calculados á parte para cada circunscripción que nombraba varios diputados (tres por regla general). Ejemplo: una circunscripción de 1.200 electores que haya de elegir tres diputados; el cociente electoral es de 400; cada elector sólo tiene un voto para cada plaza; se nombran los primeros de la lista si llegan al cociente, luego son nombrados los que como segundos y primeros tienen más votos, y así sucesivamente. Por este sistema, si el partido A tiene 800 electores y el partido B 400, el primero obtendrá dos diputados y el segundo podrá sacar uno.

Para facilitar los nombramientos, se admite además que baste la mayoría relativa, con tal que represente por lo ménos la mitad del cociente.

Este sistema evita así muchas objeciones que se podrían hacer al de Hare; pero es incompleto en cuanto sólo se aplica á una parte de las circunscripciones.

IV. La legislación inglesa ha seguido otro método. Lord *John Russel* había propuesto al parlamento, en 1854, no conceder más que dos votos á cada elector de una circunscripción que nombrase tres diputados para la Cámara de los Comunes, cuyo sistema es llamado de la lista incompleta ó del voto limitado. Este proyecto fué entónces desechado, pero volvió en 1857 á la Alta Cámara, presentando por lord *Cairns*, y se aprobó.

Esta semi-reforma sólo tiene una importancia secunda-

ria para Inglaterra, en donde los partidos están perfectamente organizados, en donde la mayor parte de las circunscripciones nombran á lo más dos diputados, y en donde las opiniones en minoría en un distrito están seguras de obtener mayoría en otro y de no quedar sin representación. Parece no ser aquella reforma sino una confesion, un tanto bochornosa, de que el sistema electoral inglés no ofrece en sí ninguna garantía contra la injusta exclusion de las minorías.

V. *G. Burnitz* y *G. Warentropp de Francfort*, han propuesto un sistema llamado de division, en el cual se conservan las circunscripciones, pero el primer nombre escrito en cada papeleta tendrá un voto entero, el segundo medio voto, el tercero un tercio, etc. Puede temerse que por este procedimiento se dé escasa importancia á la serie de los nombres, contra el uso natural y la intencion del elector: sucede, en efecto con frecuencia, que el primer nombre puesto en la lista, es el de alguna autoridad local influyente, á la que, sin embargo, no quiere dar el elector un doble voto.

VI. El sistema de la acumulacion da á cada elector el derecho de hacer recaer todos sus votos sobre un solo candidato. Ha encontrado defensores en Inglaterra y en América, y aún ha sido aplicado, hasta cierto punto, en el cabo de Buena Esperanza, en Pensylvania y en el Illinois (1). Su defecto consiste en no ser más que un recurso matemático sin fundamento real. En efecto, si la ley da muchos diputados á un distrito, no es para que el elector sólo nombre uno, dándole todos sus votos.

VII. El defecto de todos estos proyectos es que toman siempre como punto de partida único, el voto individual, defecto de que también adolecen los sistemas que actualmente se practican. La idea de contar sólo los votos de los individuos se deriva evidentemente del *Contrato social*, y y este vicio radical disuelve peligrosamente la nacion, una electoralmente considerada, en millones de átomos disgregados. ¿Cómo no se ha de levantar al primer viento este polvo en tumultuosos torbellinos?

La ciencia no puede considerar al Estado como una montaña de arena: para ella el Estado es un cuerpo orgánico

(1) *Associazione per lo studio della rappresntanza proporzionale*, Roma, 1872, p. 37.

estrechamente unido, que tiene sus miembros naturales, formando un todo fijo y variable á un tiempo (1).

Las ciencias naturales han descubierto que los vegetales y los animales se hallan formados de células. ¿Pero los seres orgánicos no serían por extremo groseros, si en vez de estar directamente compuestos de miembros y de órganos, en donde las células se agrupan metódicamente con una misión propia, estuviesen formados inmediata y confusamente de las mismas células? Asimismo, la ciencia moderna ha realizado un progreso considerando á los individuos como ciudadanos; pero se equivoca peligrosamente cuando, olvidando la naturaleza orgánica de la nación, pretende disolver los lazos que hacen de ella un todo, separar á los ciudadanos de los miembros á que pertenecen, que los comprenden y los relacionan al Estado, y arrojarlos al azar, como átomos iguales en la inmensa asociación humana.

La elección fundada en las uniones orgánicas, evitaría, por el contrario, la peligrosa dominación de un partido, y daría á la vez la variedad sin exclusivismo y la representación de la minorías. Las cámaras serían así la expresión de grupos políticos importantes, los municipios y otros, que forman directamente el Estado, antes que la dé las corrientes agitadas de las masas, siendo la representación más noble y más perfecta.

Las circunscripciones electorales pueden formar, hasta cierto punto, un tejido orgánico, cuando corresponden á las verdaderas divisiones orgánicas del país, comunes y cantones, por ejemplo. De este género es la distinción de los comunes en urbanos y rurales, tradicional en Alemania. Las fuerzas, la cultura y las necesidades de las ciudades son muy diferentes de las de los campos; por lo cual sería perfectamente justo dar á aquéllas una representación que no sea proporcionada solamente al número de los habitantes, sino á su importancia con relación al todo. Los comunes rurales presentan mucha más uniformidad y pueden, por lo tanto, comprenderse más fácilmente en los dis-

(1) V. R. Gneist, *Statsverwaltung und Selbstverw.*, Berlin, 1869, p. 59, que acusa á estos sistemas de romper ó de disolver los últimos lazos de vecindad, las relaciones entre los comunes administrativos y el Parlamento, el condado y el *self-government*, y de preparar «el sufragio universal de la humanidad.»

tritos electorales extensos. El considerar siempre el sólo número es violar la justa proporción, y por consiguiente la verdadera igualdad.

El sistema de los grupos voluntarios, tal como los propone Hare, prepararía quizá una mejor organización de las uniones electorales; pero podría tender también á formaciones basadas exclusivamente sobre los partidos ó sobre los intereses, lo que sería igualmente perjudicial: los partidos no deben transformarse en miembros orgánicos del Estado, y los intereses privados abrirían la época de las luchas egoístas y harían olvidar el interés público.

Cada unión orgánica forma una unidad, y decide en principio por mayoría: sin embargo, razones especiales podrían muy bien legitimar una representación proporcional de la minoría, siendo aquí justo y práctico á la vez el pensamiento de Hare.

VIII. Las constituciones representativas han triunfado en su lucha contra los órdenes, y la opinión pública es poco simpática á la idea de la representación de éstos, por considerarla reaccionaria. Con razón ó sin ella, siempre resulta que los representantes de los órdenes se inspiran demasiado en los intereses y en el espíritu del cuerpo que los nombra, y olvidan fácilmente el conjunto: en vez de representar á la nación, destruyen la unidad de la misma.

En efecto, los órdenes tienen su fundamento, no como miembros del Estado, sino fuera de él: por su misma naturaleza tienen una situación é intereses particulares separados, é impiden así el pleno desenvolvimiento de la unidad y de la comunidad nacional. Stuart Mill, al declararse contra la representación de las clases, lo que combate en realidad es la de los órdenes, porque las clases profesionales de que habla son los órdenes, en tanto que descansan sobre la semejanza del género de vida, de profesión y de intereses. Los comerciantes, los fabricantes, los artesanos, los propietarios, los labradores y los obreros, considerados como clases profesionales, son los verdaderos órdenes modernos.

La clase, propiamente dicha, se distingue del orden en que es determinada por razones políticas y por el Estado, para cuya unidad no es un peligro. Las clases sólo existen en el Estado y son impotentes contra él: el Estado las determina, por ejemplo, á la manera de Servio Tulio, por con-

sideraciones de edad, de fortuna, de servicios ó de prestaciones públicas, y aún pudiéramos añadir de cultura. Destruirán afortunadamente los órdenes, reuniendo cada una en su seno los dispersos miembros de éstos.

Así, evitando toda confusion, las objeciones que se hacen á la representacion de los órdenes no afectan en nada á la de las clases. Por desgracia, ésta parece poco realizable por el momento, y miétras tanto, las uniones locales son el solo medio de conducir el sufragio universal á un sistema orgánico.

Gneist ha pretendido recientemente justificar y recomendar de nuevo el sistema prusiano de las tres clases, considerado detestable por el príncipe Bismark. Hace observar justamente que un procedimiento electoral que cuenta simplemente las cabezas y un régimen de impuesto proporcional á la fortuna, son dos principios discordantes. En efecto, un estadista inglés ha calculado que el primero da cuatro votos por cada ciento á las altas clases, 32 á las clases medias y 64 á las obreras, miétras que el segundo exige el 83 por 100 de los impuestos á las primeras, el 10 por 100 á las segundas y sólo el 4 por 100 á las inferiores. La desproporcion no es tan grande en Alemania, en donde las clases medias representan mayor cifra de votos y de impuestos, pero existe tambien, reclamando por tanto una reforma.

A nuestro juicio, Gneist tiene igualmente razon en apoyarla sobre la conexion natural de los derechos y de los deberes públicos ó de las prestaciones. Es cierto que los ciudadanos toman parte, primero en los asuntos comunales, luego del canton, etc., y que no son capaces de gobernar el Estado hasta que se han ejercitado en círculos más estrechos.

Como dice muy bien Gneist, la gran mayoría de los débiles que sufren la imposicion, es incapaz ó no tiene ocasion de desempeñar las funciones representativas, ni áun las comunales; y así, para no privarles del derecho, aunque no puedan cumplir el deber, propone el célebre autor interesar indirectamente en los negocios públicos á esta tercera clase de electores, la cual nombraría de su seno su contingente (un tercio) de jurados y de funcionarios municipales, y á éstos correspondería el derecho de nombrar los diputados del pueblo en la cámara. Las elecciones legislativas serían de este modo directas para las dos pri-

meras clases de la nacion, é indirectas para la tercera.

Dudamos, sin embargo, que este proyecto obtenga muchos partidarios, y es fuerza reconocer que tambien tiene sus inconvenientes. Tratando Gneis de la misma manera á las dos primeras clases, confúndense éstas en realidad para oponerse á la tercera, como los ricos á los pobres; division sumamente peligrosa, sobre todo en nuestros dias, y mucho más cuando la política tiende á unir por múltiples lazos á los que poseen y á los que no poseen.

Un sistema razonado sólo debe comprender dos clases, y no debe estar basado únicamente en la cifra de los impuestos, sino que son necesarias distinciones y transiciones mejor dirigidas. Es por otra parte difícil imponer, sin desalentar á los espíritus, elecciones indirectas á una clase, miétras que las otras votan directamente. En fin, ¿no se pierde en su mayor parte la ventaja de las elecciones indirectas de Gneist, debiendo elegirse los electores del segundo grado por las masas en su propio seno? ¿Por qué prohibirles que los elijan fuera de ellas? ¿Por qué romper este lazo que puede unir las á las clases más elevadas? Y si es imposible al obrero, obligado á ganar cuotidianamente su sustento, cumplir las funciones gratuitas del jurado y del los municipios, ¿será esto más fácil á los que designe en su misma clase?

¿Cuál es, pues, la conclusion de todo este estudio? Que el sufragio universal debe continuar siendo el principio del actual sistema electoral, pero que es necesario corregir sus defectos, conservando, en vez de romper las uniones locales orgánicas en la formacion de las circunscripciones, tomando en más justa consideracion la cultura, las variadas fuerzas y las necesidades de los pueblos, y asegurando á las minorías importantes una representacion proporcional. Estas bases servirán un dia de apoyo al sistema más acabado de las elecciones por clases, imposible de realizar hoy.

#### CAPÍTULO IV.

CÓDIGOS Y LEYES ESPECIALES.—LENGUAJE DE LAS LEYES.—PROYECTOS DE LEY.

La cuestion de las codificaciones, tan agitada desde 1810 á 1830 (1), hállase hoy resuelta de hecho en Europa y en América. Casi todos los pueblos cultos han codificado muchas ramas de su derecho, y ninguno de ellos se ha arrepentido, ántes por el contrario, en todas partes se hacen nuevas codificaciones. Inglaterra es quizá el único país que se ha negado á entrar por esta senda, para conservar la infinita multitud de sus leyes especiales; pero nadie le envidia este caos y muchos Ingleses lo censuran, aunque puede ser muy lucrativo para ciertos legistas, hombres de negocios.

Las ventajas de la codificacion han sido comprendidas por los más grandes príncipes. Entre ellos puede citarse á Julio César, á Carlomagno, á Federico II de Alemania, á Luis XIV de Francia, á Federico II de Prusia, á María Teresa de Austria, á Napoleon I de Francia y á Alejandro I de Rusia.

Nosotros poseemos hoy un gran número de estos códigos generales, civiles, criminales, de comercio, de procedimiento, etc., y nuestras constituciones modernas no son otra cosa que códigos sumarios de los grandes principios del derecho público, habiéndose intentado tambien, en Nueva-York primeramente, codificar el conjunto del derecho público y administrativo. Muchos Estados tienen ya tambien sus códigos de policía que forman como una transicion entre los de derecho privado y los futuros de derecho pú-

(1) En Alemania la controversia tuvo por jefes á los célebres romanistas, *Thibaut* á favor, y *Savigny* contra las codificaciones (1814). Véase sobre esto á *Bluntchli*, «*Die neueren Rechtsschulen der deutschen Juristen*,» y su introduccion al código civil de Zurich. Para el extranjero, cons. á *von Mohl*, *Politik*, I, p. 457.

blico. Y en fin, conocemos muchos ensayos de codificacion del derecho de gentes (1).

Más difícil es codificar el derecho público, á causa de su gran movilidad en nuestra época, que reconstruye penosamente su edificio.

La gran ventaja de un código consiste en presentar en un orden y relacion metódicos un todo armónico. En él, cada precepto ocupa su lugar y son mejor comprendidas sus relaciones con los otros preceptos y con el todo: la claridad es mayor, se evitan las contradicciones y se facilita su aplicacion. Sin duda que el código no evita la necesidad de un estudio profundo de las leyes; pero al ménos todo hombre instruido puede verlo con detencion y provecho, y, sin embargo de consultar sus dudas á un abogado, servirse de él como guía.

Los códigos dan al derecho comun una fórmula clara y precisa, y trinfan así más fácilmente de las *formaciones particularistas*, siendo la alta expresion de la formacion nacional y humana del derecho.

La codificacion es el medio mejor y más eficaz, cuando se hace necesaria una profunda y general reforma, pues las leyes especiales aumentarían la confusion y las contradicciones. Todo el antiguo sistema del derechos de los Estados europeos, en Alemania más aun que en Francia, exigen una refundicion; el derecho privado era una extraña y confusa mezcla de principios romanos y de principios germanos; de una parte, los juristas veneraban como una ley subsidiaria, aun para los tiempos modernos, las compilaciones y la legislacion de un emperador de Bizancio y la jurisprudencia de un pueblo antiguo, sin poder, sin embargo, ponerse de acuerdo sobre el sentido exacto de los textos romanos; de otra, se inclinaban igualmente ante una multitud de costumbres, de ideas y de instituciones germanas, francas y alemanas, que habían conservado más ó ménos el sello de la Edad Media; y en fin, las necesidades y las ideas

(1) Tratados generales en forma de código: *Bluntschli*, *Das moderne Völkerrecht*, Nordlingen, 1.<sup>a</sup> ed., 1868; 2.<sup>a</sup> ed., 1874; y *Dudley-Field*, *Draft Outlines of International law*, Nueva-York, 1870. En Bruselas se intentó en 1874 á instancias instigacion de Alejandro II de Rusia, hacer una co-dificacion oficial del *Derecho de la guerra* con la colaboracion de todos los Estados.

modernas reclamaban también su puesto al lado de estas autoridades tradicionales.

Estos tres elementos, lejos de formar un todo, se oponían y combatían recíprocamente, á cuya confusión han tratado de poner fin el *Landrecht prusiano*, el *código Napoleon* y el *código austriaco*. La ordenanza sobre las letras de cambio y el nuevo código de comercio alemán han derogado la confusa multitud de leyes y costumbres comerciales de Alemania, y el mismo derecho criminal, hasta entonces tan mezclado de elementos romanos y germánicos, ha encontrado una fórmula uniforme para todo el pueblo en el nuevo código penal.

Las tendencias modernas exigen más aún. El derecho actual de los Estados cultos tiene más bien un carácter general humano que un carácter nacional, y este fundamento idéntico da derecho á las ideas jurídicas internacionales y humanas á reclamar á su vez una fórmula legal. Estos grandes códigos internacionales deben ser el limpio espejo de la conciencia moderna, y desterrar para siempre el residuo tradicional de vetustos principios, de fórmulas inaplicables y de absurdas limitaciones.

Una codificación produce siempre algunas perturbaciones. Aun hecha con sabia mesura, atenta en algún modo á las antiguas autoridades, condena principios hasta entonces venerados, establece otros nuevos, y pone en tela de juicio el derecho histórico, por lo cual necesita cierto tiempo para afirmarse. La doctrina precedente ya se ha hecho antigua, la nueva no se ha formado todavía, y la jurisprudencia necesita rehacerse: hay, pues, necesariamente una época transitoria de inseguridad y de oscilaciones. Además, los redactores de un código difícilmente pueden prestar á sus numerosas fórmulas una atención tan detenida como á las de una ley especial, y si se dan mejor cuenta del conjunto, olvidan con frecuencia los detalles.

Las reuniones de leyes pueden ser ó simples compilaciones ó verdaderas codificaciones. Las primeras se limitan á reunir todas las leyes actualmente aplicables: tales son las obras de los emperadores Teodosio y Justiniano, el Talmud, muchos fueros de la Edad Media y el *Sivod* ruso. Este método quebranta ménos la autoridad de la tradición, de la jurisprudencia y de la doctrina antigua, y por consiguiente, la seguridad de los derechos; pero no ofrece las

ventajas de una reforma, y es un trabajo incompleto. Es propio, sobre todo de los pueblos cuyas fuerzas creadoras se han debilitado, que pueden admirar todavía las obras de su juventud, pero que han llegado á ser incapaces de producir, ó también á aquellos que, como Rusia, tienen todavía una civilización atrasada. Los pueblos cultos en su plena madurez prefieren las codificaciones. La Europa occidental y la América actual sólo aspiran á realizar esta segunda forma.

Las codificaciones distan mucho de quitar toda importancia á las leyes especiales. No se pueden provocar reuniones generales con cualquier motivo, ni sobre todo en situaciones accidentales ó transitorias. En el derecho público principalmente es con frecuencia necesario el concurso de la ley especial, aunque no lo es tanto en el derecho privado, y ménos aún en el penal.

Las leyes especiales complementarias son á los códigos generales lo que la imagen detallada de una parte es á la del todo, pudiendo ser mejor estudiadas y trabajadas con más delicadeza; pero también, cuando el derecho todo no es más que una suma de innumerables leyes especiales, como en Inglaterra, la clara inteligencia del conjunto escapa á la mayor parte de los mismos juristas.

El lenguaje de las leyes debe ser á la vez científicamente correcto é inteligible para todos, satisfacer al jurisperito y al pueblo, evitar los largos períodos y las palabras extranjeras, aun las recibidas en la doctrina, y definir con claridad, pero sin aridez, para permitir que se desenvuelvan las relaciones jurídicas. Sería un error creer que sus fórmulas deben ser siempre imperativas, que deben siempre mandar ó prohibir. El derecho y las leyes son con frecuencia interpretativos y permisivos.

El proyecto de ley es quizá la parte más importante del trabajo legislativo. Un buen proyecto produce generalmente una buena ley, y, por lo tanto, es necesario prestarle la mayor atención, y confiar su redacción á los que mejor conozcan el pensamiento y el idioma, y no á los empleados ordinarios de las oficinas como por punto general se hace. La costumbre de confiarlos á las comisiones olvida igualmente que las obras del espíritu humano son siempre individuales, y que la unidad del pensamiento, la claridad y exactitud de la expresión reclaman toda la fuerza é inde-

pendencia del individuo. Es necesario pues á un tiempo un redactor único y una comision poco numerosa de personas competentes, elegidas entre las de mayor capacidad en la ciencia y en los negocios: el redactor hará el ante-proyecto, y la comision buscará los materiales, aclarará el fin, deliberará sobre los mejores medios, comprobará, criticará, y multiplicará los puntos de vista.

El proyecto pasa despues al ministerio ó al Consejo de Estado para ser aprobado definitivamente. Este último cuerpo ofrece más garantías de tranquilo exámen, de imparcialidad y de más elevadas miras que el primero, absorbido por el gobierno y por los mudables intereses de la política.

El proyecto no debe publicarse como proposicion del gobierno hasta que haya pasado por todos sus trámites; pero es necesario que vea la luz pública ántes de someterse á la deliberacion de las cámaras. Será conveniente que vaya precedido de una exposicion de motivos, y se permitirá la más amplia discusion sobre él, provocándose tambien, en caso necesario, la de los hombres competentes.

## LIBRO UNDÉCIMO.

### ADMINISTRACION (VERWALTUNG.)

#### CAPITULO I.

##### ¿QUÉ ES LA ADMINISTRACION?

Esta expresion, que ha anulado en parte la de *policia*, no ha sido puesta en claro sino por la escuela moderna, y todavia se toma en diferentes sentidos, comprendiendo, segun los casos, un círculo más ó ménos extenso de atribuciones y de actividades.

1. Opuesta á la constitucion ó á la ley, designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en el detalle, por oposicion al órden público y jurídico general y permanente. Asi se dice que la constitucion determina la forma de gobierno, y que la eleccion de un presidente ó el nombramiento de los ministros son actos de administracion; que la ley determina los principios de la representacion nacional, y la administracion convoca las cámaras. La organizacion de los tribunales, el procedimiento y los impuestos, son fijados por la constitucion ó por la ley, y la direccion de un proceso, la percepcion, la contabilidad y el empleo de los impuestos son actos de la administracion.

*Lorenzo von Stein*, á semejanza de Rousseau, sólo ve en esto una aplicacion de la oposicion psicológica más general entre la voluntad y la accion: «La nacion quiere, el rey ejecuta.» Es cierto que la ley en su forma es un acto volun-