

CAPÍTULO III.

Representación del elemento social.

- SUMARIO.—I. Necesidad de la representación del elemento social.
II. La representación del elemento social en la historia.
III. Criterio de la categoría social.
IV. Régimen electoral por clases y gremios. 1. Escritores contemporáneos que lo defienden. 2. Fundamento, organización y ventajas de esta representación.

§ I. **Necesidad de la representación del elemento social.**—El estudio de las relaciones del Estado con el individuo y con la sociedad, que ha ocupado nuestra atención en la *segunda parte* de esta obra, prueba que el Estado no se compone sólo de hombres aislados, sino también de corporaciones y organismos sociales que se consagran al cumplimiento de los diferentes fines de la actividad humana. Y si todo hombre, en cuanto es miembro del Estado y capaz de ejercer las funciones públicas, tiene derecho á que se cuente su voto en la designación de representantes, igual derecho se ha de conceder á las sociedades y corporaciones, en cuanto sean personas jurídicas y cumplan fines que deban tener una representación especial en el organismo del Estado.

El sistema del sufragio universal ha verificado un gran progreso, consiguiendo que se reconozca en todo hombre capaz el derecho á intervenir en las funciones públicas; pero la mayor parte de sus defensores, por no haberse inspirado hasta ahora en otra doctrina que la del pacto social, han desconocido el carácter orgánico de la sociedad y del Estado, haciendo del cuerpo electoral una mera yuxtaposición de individuos aislados, sin los vínculos que produce la realización en común de los fines colectivos. Las nuevas tendencias de la ciencia política, con-

ducen á dar también representación al elemento social, demostrándose hoy que lejos de ser un obstáculo tal representación al principio de la universalidad del sufragio, facilita su aplicación, evitando que caiga en la anarquía y después de dar el triunfo á la demagogia, entregue la libertad á manos del cesarismo. Por no haberse otorgado la representación más que al elemento individual, se ha hecho del cuerpo político, como dice Ahrens, «una masa de átomos electorales, flotantes como alma en pena, por todo el país», ó como afirma Stuart Mill, «una representación de piedras y ladrillos, pero no de personas humanas», ó como indica Lorimer, «un rebaño que sólo se valúa por el número de cabezas», ó como sostiene Bluntschli, «un montón de arena que deshace el viento, y después de flotar en menudo polvo por la atmósfera, viene á caer sobre la tierra en revueltos torbellinos».

Y considerando el Estado este último escritor, como un cuerpo orgánico dotado de miembros naturales, dice con mucho acierto: «las ciencias de la Naturaleza han descubierto que las plantas y los animales compónense enteramente de células: ¿pero serían los animales y las plantas cuerpos orgánicos, si en lugar de estar formados directamente por miembros y órganos en los cuales se agrupan metódicamente sus células con una misión propia, lo fuesen por estas mismas células en desorden y confuso tropel? Así la ciencia política se equivoca cuando olvidando la naturaleza orgánica de la Nación, pretende disolver los lazos que forman *un todo*, arrancar á los ciudadanos de los miembros á que pertenecen, y arrojarlos confusamente (*pêle mêle*) como átomos iguales en la inmensidad».

§ II. **La representación social en la historia.** — Demuestra la historia que hasta en nuestros tiempos, el elemento social ha predominado sobre el individual en la organización de los Estados.

La reforma de Solón dividió los ciudadanos de Atenas en *cuatro clases*, determinadas por la riqueza, cuya participación en los cargos públicos era diversa, aunque ejerciendo todas el sufragio activo y la judicatura. Conocida es también la reforma de Servio Tulio en Roma, clasificando las centurias y apoyán-

dose en ellas para formar los comicios, siendo de notar que, aun cuando los derechos de la plebe fueron ampliándose con el tiempo y el sufragio por tribus sustituyendo al de centurias, siempre se mantuvo de hecho el espíritu de clase en la vida política de aquel pueblo. En la Edad Media, las Cortes y los Parlamentos se constituyen por la representación de los tres brazos, la nobleza, el clero y el pueblo, ejerciendo verdadero influjo político las hermandades, los concejos, las corporaciones y principalmente los gremios. La época del mayor florecimiento de las libertades españolas, es también aquella en que se da representación á estos elementos sociales; en Cataluña y en Valencia, las clases, los oficios y los gremios, formaban el Consejo de la Ciudad, que se componía de tres órdenes de representantes: la *mano mayor* (los más ricos y más capaces), la *mediana* (comerciantes é industriales), y la *menor* (los dedicados á oficios manuales).

En nuestros tiempos, la representación individual constituye la regla, y la representación social es la excepción. Conservan en Inglaterra su derecho electoral, los comunes, las universidades y ciertas corporaciones, aunque no con la misma extensión que alcanzaran en aquella época, en que el Estado era según Gneist, no una organización de vasallos de la corona, sino una representación de gremios y agrupaciones políticas. Prusia divide el cuerpo electoral en tres clases, formándose la 1.^a por los individuos que pagan el primer tercio de la contribución, la 2.^a por los que pagan el segundo tercio, y la 3.^a por el resto de los electores, cualquiera que sea la cuota con que contribuyan al Tesoro; este sistema como dice Luigi Palma, es el que más se asemeja al romano de todos los sistemas modernos. Otros Estados de raza germánica han seguido el ejemplo, principalmente Austria, que al reformar su ley electoral bajo la inspiración de Schmerling en 1867, ha aceptado decididamente el régimen de clases y gremios, perfeccionando el sistema en 1873.

Pero repetimos, que la representación de los elementos sociales no es más que una excepción de la regla general en nuestra época, á diferencia de lo que aconteció en otras anteriores.

Y al observar que forman esta excepción los países que han procurado conservar los organismos sociales, sin romper por completo la tradición histórica, ocurrense las mismas consideraciones que hemos hecho en otro lugar á propósito de la manera cómo han verificado su revolución los pueblos latinos, prescindiendo del elemento social en la nueva organización del Estado, tal vez por haber pagado harto tributo á las doctrinas de Rousseau.

La solución del problema del régimen representativo, se encuentra en la conciliación de las representaciones del elemento individual y del social; la antigua representación por clases y gremios, cayó en el defecto de no estimar al individuo en su cualidad de tal; la representación individual moderna, ha desconocido la sustantividad de los fines sociales y el carácter orgánico del Estado. Ya veremos como esta conciliación es posible con el sistema de la dualidad de Cámaras.

§ III. **Criterio de la categoría social.**—Autores hay que, reconociendo la necesidad de que los órganos del Estado sean representación no tan sólo del número como en el régimen individualista, sino también de las fuerzas vivas del país, se fijan en la categoría social de los electores, dando distinto valor á su voto, según la posición que ocupen, los grados de su instrucción y la cuantía de su riqueza. Este sistema «de graduación del voto según la categoría social», indicado por Stuart Mill y defendido posteriormente por Pascaud, fué desenvuelto con la mayor extensión por Lorimer en una notable monografía (*Constitutionalism of the future...*), en la que después de defender teóricamente el principio, procuró demostrar su posibilidad práctica con varios cuadros sinópticos.

Sostiene Lorimer que los Parlamentos deben ser espejos fieles de la Nación, y deben representarla *dinámicamente*, como asociación que es «de fuerzas individuales con un valor desigual». Y al efecto propone que se divida el cuerpo electoral por *clases de capacidades*, concediéndose un voto á todo ciudadano mayor de edad sin tacha legal, y otorgándosele además otros votos en proporción á su categoría, hasta un *máximum de veinticinco*. Lorimer fija cuatro categorías: 1.ª, la edad y experien-

cia política; 2.^a, la propiedad; 3.^a, la instrucción, y 4.^a, la profesión. Dentro de la primera categoría, da *un voto* al que lleve diez años de experiencia electoral, con un *mínimum* de edad de treinta y un años; *dos votos* al que lleve veinte años y sea mayor de cuarenta y uno; *tres votos* al que lleve treinta y sea mayor de cincuenta y uno; y otros *tres* al que haya sido miembro del Parlamento. Fijándose en la propiedad, reconoce de *uno á diez* votos, según la cuota del *income-tax*, desde cincuenta libras hasta diez mil. Por el grado de educación, otorga *un voto* al que sepa leer y escribir; *dos* al que haya estudiado la segunda enseñanza, y *cuatro* al que tenga un grado universitario. *Cuatro* es también el número de votos que concede á las profesiones del sacerdocio, del derecho y de la medicina.

Con mucho acierto, decía Stuart Mill, que «si todos tenemos derecho á creernos insultados, si no se da valor alguno á nuestro voto, nadie, á no ser un necio de la peor especie, puede darse por ofendido porque se reconozca que existen otras personas, cuya opinión y cuyo deseo hayan de ser considerados de otra manera que su deseo y su opinión». Pero si estas palabras justifican la tendencia general del sistema, no bastan para legitimar la forma con que se pretende llevar á la práctica, pues ni sería posible apreciar exactamente tantas circunstancias como se enumeran, ni con ello se obtendría el resultado de dar una verdadera representación á los fines sociales.

La gradación del voto podrá servir, simplificándola para que los Parlamentos sean *representación numérica*, de las diferentes capacidades del cuerpo electoral; mas no producirá los efectos que se trata de conseguir con la representación corporativa.

§ IV. Régimen electoral por clases y gremios.

1) **ESCRITORES CONTEMPORÁNEOS QUE LO DEFIENDEN.**— Corresponde á Ahrens el mérito de haber dado el primer impulso á la teoría de la representación corporativa, proponiendo para la formación de la Cámara alta, el sistema de las elecciones por grupos de individuos, clasificados según los diferentes fines de la vida á que se consagran y según los diversos órdenes del trabajo social. Roberto Mohl, aceptando en principio la

idea de Ahrens sobre la representación social, propone la creación de tres órdenes de cuerpos representativos (generales, particulares y mixtos), clasificando también en tres grupos los intereses colectivos, según se refieren á la vida material, espiritual y local. Gneist, considera muy superior el antiguo sistema inglés de representación de corporaciones y gremios, al régimen moderno de circunscripciones, mostrando, sin embargo, su preferencia en favor del sistema actual prusiano de las tres clases, por creer que se adapta mejor á las condiciones de nuestro tiempo. Bluntschli se declara partidario de la elección por *clases*, diferenciándolas de los antiguos *órdenes privilegiados*, y sostiene que éstas pueden ser determinadas por el Estado, á la manera como lo hizo Servio Tulio, según la edad, la fortuna, los servicios públicos y la cultura. A cuyos nombres, tan ilustres en la ciencia, podemos agregar también los de Lieber, Winter, lord Brougham, Emilio Laveleye, Franck, Azcárate y otros, sin contar con los de aquellos que, como Müller, Jarke y Stahl, quieren volver al régimen de la Edad Media, sin tener apenas en cuenta las modificaciones que ha sufrido aquella organización social.

2) FUNDAMENTO, ORGANIZACIÓN Y VENTAJAS DE LA REPRESENTACIÓN POR CLASES Y GREMIOS.—El Sr. Pérez Pujol, que tanto ha trabajado teórica y prácticamente, para la reconstitución de los gremios sobre la base de la libertad moderna, creyendo ver en ellos la mejor solución al problema social, es también el publicista que con mayor empeño ha defendido la representación corporativa en varios folletos, que apreciamos como lo mejor que se ha escrito en la materia. Y considerándole como representante de esta tendencia, nos limitaremos á exponer su doctrina, en cuanto se refiere al *fundamento, organización y ventajas* de las elecciones por clases y gremios.

a) Entiende el Sr. Pérez Pujol por *gremio*, el conjunto de los individuos que ejercen la misma profesión ó tienen igual manera de vivir, y usa la voz *clases* en la acepción corriente del lenguaje, cuando se dice clase alta, clase media y clase obrera. Todo ciudadano, dice, tiene derecho á votar, pero en su *gremio* y en la *clase* que dentro de su gremio le corresponda,

según su posición y la parte con que contribuya á sostener las cargas públicas.

Las asambleas representativas han de ser eco fiel de las variadas profesiones y diversas clases que constituyen la sociedad. En la naturaleza de la facultad legislativa y de la potestad de votar los impuestos que tienen tales asambleas, fúndase este sistema de elección. Mirado el sufragio como origen del poder legislativo, deben tener representación los gremios, porque el Derecho ha de formularse en razón de los fines humanos, y estos fines se muestran de un modo especial en la profesión que se ejerce. Considerado el sufragio bajo el aspecto de la votación de los impuestos, ha de graduarse por clases dentro del gremio, para que la representación financiera sea proporcionada á la diferencia de intereses.

b) La parte con que cada gremio contribuye á sostener las cargas públicas, es la que debe servir de medida á su representación en la Asamblea, y el número de diputados, que hasta ahora se ha distribuído entre las provincias ó entre los distritos, se distribuiría en adelante entre los gremios, proporcionalmente á la suma total que cada uno de ellos pagara de contribución directa. De esta manera, la propiedad mueble, la rústica, la agricultura, la industria, el comercio y las profesiones intelectuales, tendrían en el Parlamento una representación exactamente igual á su importancia y valor en la sociedad y en el Estado.

Los grandes gremios se dividirían en colegios por regiones, formando un colegio los agremiados de cada región que, por la cantidad de impuesto que satisfagan, tengan derecho á elegir tres diputados. Los gremios que en una región no alcancen á pagar la suma necesaria para nombrar tres diputados, se agregarán á otros por analogías de profesión y aun por regiones para constituir un colegio. La propiedad y el gremio de labradores, dada su importancia, vendrían á formar un colegio en casi todas las regiones; los oficios é industrias profesionales habrían de agruparse del mejor modo posible, á pesar de sus diferencias.

Constituído así el colegio electoral, debe dividirse en tres

secciones: formarán la primera los mayores contribuyentes, los que paguen las cuotas más altas del impuesto, cuya suma constituirá la tercera parte del que corresponda al colegio, y tendrán el derecho de elegir un diputado; la segunda sección, constituida por los electores que satisfagan las cuotas inmediatamente inferiores hasta sumar el segundo tercio del impuesto, nombrará otro diputado: y otro por fin, votarán los que contribuyan con las cuotas inferiores del último tercio y los electores no contribuyentes, donde los haya. Entre los propietarios, todos contribuyen en mayor ó menor escala; entre los demás gremios habrá muchos electores que no paguen contribución directa.

El Sr. Pérez Pujol, se extiende luego en ciertos pormenores de organización, de que prescindimos, pues basta lo dicho para dar idea del sistema.

c) Las elecciones por gremios y clases, dice el mismo, satisfacen la primera y más apremiante necesidad del régimen electoral, la verdad y la independencia del sufragio. Su primer efecto será anular la influencia oficial, origen principalísimo de todos los males que deploramos; hoy el elector aislado es impotente para resistir el empuje de la red barreada que manejan los agentes del Gobierno; pero no hay red de mallas tan apretadas ni de hilos tan fuertes, que pueda vencer la resistencia de un gremio. Las violencias tumultuarias que muchas veces han ahogado la libertad del sufragio, se estrellarían vanamente contra las agrupaciones gremiales; poca fuerza se necesita para acobardar al individuo aislado, pero no hay fuerza bastante para intimidar á los grupos orgánicamente constituidos.

Otro tanto ocurrirá con el cohecho; cuando abandonan los comicios, convencidos de su impotencia, los que consideran el sufragio como un deber, pueden comprarse á precios altos algunos pocos electores privilegiados, ó á bajos precios las turbas venales, que en todos los tiempos de disolución viven de la espórtula; mas cuando nazca y se desarrolle el espíritu de clase, cuando la pasión, y si se quiere el orgullo del oficio, dignifiquen al gremio en su conjunto y en sus miembros, no ha-

brá quien venda su voto ni bastarían las riquezas de Creso para pagar á tantos electores de tan distintas categorías y tan diversas posiciones sociales.

El caudillaje político-administrativo, una de las plagas más funestas del régimen actual, desaparecerá bajo la nueva forma del sufragio. Dentro del gremio, y en las elecciones gremiales no faltarán caudillos influyentes, pues en todas partes se hace sentir con utilidad y con justicia la desigualdad humana, pero deberán su merecida influencia á la instrucción que hayan adquirido, á la iniciativa que hayan desplegado en su profesión, á la riqueza que hagan fructificar en el común oficio, á sus obras benéficas ó á otras causas de moral y legítimo prestigio; y precisamente estos jefes naturales de cada grupo son los que conviene atraer á la vida pública, como mejor medio de que el Estado conozca las necesidades de todas las profesiones y de que haga penetrar sus raíces en las más hondas capas sociales. Sin embargo, la representación de los oficios no debe ser exclusiva, sino que al lado de los diputados de origen profesional, han de hallarse los hombres de Estado, para la determinación del enlace y armonía de los fines del individuo y de la sociedad en las condiciones del Derecho que debe declarar el Poder público. Suprimir en las Asambleas cualquiera de estos elementos, es mutilar el organismo del Estado; en tanto que la unión de los representantes de los fines sociales con los representantes de la ciencia y experiencias políticas, producirá una vida pública y racional, útil y justa.

Tales son las ventajas que, según el Sr. Pérez Pujol, se obtendrían con la aplicación del régimen electoral por clases y gremios. Acaso, como él indica, fuera conveniente adoptarlo interinamente de un modo general en toda clase de elecciones para curar de un solo golpe, con la novedad del procedimiento, todos los tenaces y envejecidos abusos, que torciendo y falseando la representación nacional, esterilizan el gobierno representativo. Pero téngase presente, que no debe sobreponerse en modo alguno la representación del elemento social á la del elemento individual, sino coexistir ambas dentro de la total unidad del Estado, lo cual se consigue, como ya diremos, me-

dante la dualidad de Cámaras. Además, importa estudiar detenidamente los procedimientos para poner en práctica el sistema, con el fin de que no se desnaturalice por una aplicación torcida y evitar la imposición de unos gremios sobre los demás, procurando organizarlos convenientemente como cuerpos electorales, y estableciendo con la posible fijeza el número de representantes que ha de tener en la Asamblea cada función social.

CAPÍTULO IV.

Del procedimiento electoral.

SUMARIO.—I. Su concepto é importancia.

II. Base del procedimiento en la división territorial. 1. Pluralidad de colegios uninominales. 2. El colegio nacional único. 3. Soluciones intermedias.

III. Períodos del procedimiento electoral. 1. Periodo de preparación. 2. Votación. 3. Escrutinio y proclamación provisional.

IV. Sanción penal.

§ I. **Su concepto é importancia.**—Sean cualesquiera los fundamentos de la representación, el vínculo que una al representante con el representado y los elementos que deban contribuir á la formación de las Cámaras ó Asambleas, es lo cierto que importa establecer un *procedimiento* en las elecciones para que éstas respondan al fin que se proponen.

No se trata ya de discutir si la voluntad es fuente del Derecho y del Poder público, si la elección supone ó no un mandato, si deben ser tantos ó cuántos los electores; trátase de regular las operaciones electorales de modo que se cuenten los sufragios de todos los que voten, que los representantes sean realmente los que el país designa y que la voluntad del elector se estime como vale en el hecho concreto de nombrar libremente á una persona determinada. Y como estas operaciones suponen trámites sucesivos que garantizan la fiel expresión de la voluntad, desde que se establece la división electoral del territorio hasta que se verifica la proclamación del diputado, por eso entendemos que pueden estudiarse jurídicamente con el nombre genérico de Procedimientos electorales.

Cuestión es esta de la mayor importancia en la práctica del sistema representativo. Si la extensión del sufragio, dice Brunialti, puede ser tema de vivas y largas contiendas, el

modo como se emite, las garantías de que debe estar rodeado, la justicia y la verdad de sus resultados, son asuntos que interesan igualmente á todos los partidos políticos, á la corona y al pueblo, á las instituciones y al progreso del Estado.

§ II. **Base del procedimiento en la división territorial.**—Es principio unánimemente reconocido, que sólo la ley puede fijar la división del territorio para los efectos electorales, proscribiéndose hoy por completo el atribuir facultades de esta índole al Poder ejecutivo, autorización que tantos abusos produjo en Francia durante el segundo imperio. Y con objeto de que la división electoral siga el movimiento de la población, suele disponerse en las legislaciones que se reforme por las Cámaras, bien cuando la necesidad lo exija en determinados distritos, bien de un modo general cada diez años como en Bélgica y los Estados Unidos, según los resultados del censo.

La dificultad se presenta cuando se discuten los principios que deben guiar al legislador para establecer una división acertada, moviéndose gran controversia entre los que se llaman partidarios del escrutinio por lista y los que defienden la votación por distritos, y como las palabras *distrito* y *lista*, juntamente con las de *circunscripciones*, *colegios* y *secciones* que también se usan, son voces empleadas con diferentes sentidos en el lenguaje electoral, prodúcese tal confusión en el debate, que fuera imposible entenderse no fijando con claridad los verdaderos términos del problema.

Al efecto, habremos de presentar como bases opuestas las dos siguientes: 1.^a, la pluralidad de colegios uninominales; y 2.^a, la unidad del colegio nacional; examinando luego las combinaciones que sobre tales bases pueden hacerse.

1) **PLURALIDAD DE COLEGIOS UNINOMINALES.**—Según indica la palabra, consiste este sistema en dividir el territorio en colegios, cada uno de los cuales solamente nombra *un* diputado.

Bajo tal supuesto, puede concebirse que los colegios sean iguales ó desiguales en población; sucede lo primero, cuando se crea una división especial para la práctica del sufragio, cons-

tituyéndose los *distritos electorales*; y ocurre lo segundo cuando se acepta para las elecciones términos de la división general administrativa (v. gr., partidos, cantones, círculos...), en cuya formación no se atiende sólo al número de los habitantes, faltando por tanto la igualdad numérica. Disienten los defensores del colegio *uninominal* acerca de cuál de estos criterios conviene que prevalezca en la práctica; si unos sostienen las circunscripciones administrativas de diversa población á nombre de la variedad de los intereses y de las tradiciones locales, otros piden la igualdad numérica de los distritos para evitar que sea desproporcional la representación, eligiéndose un diputado en unas partes, v. gr., por diez mil electores y en otras por quince mil.

Pero es lo cierto que ni de un modo ni de otro podrá existir verdadera proporcionalidad, aceptándose como base de división los colegios uninominales. Y la razón es bien sencilla, porque desde el momento en que sólo se nombra *un* diputado por cada distrito, no hay para qué hablar de representación de minorías, no pudiendo aplicarse el sistema del voto restringido, ni del voto acumulado, ni ninguno de los que se fundan en el cociente electoral. Basta que un partido reúna la mitad más uno de los votantes en todos y cada uno de los distritos para que no haya en la Cámara un solo representante de las minorías; si hay algún distrito en que la oposición saca triunfante *el* diputado, lo que es mayoría en el país, queda como si no existiese en tal distrito. Todo lo dicho respecto al régimen de las mayorías puede aquí repetirse, porque el colegio uninominal es la forma práctica en que se manifiesta, siendo en cambio completamente inútiles los esfuerzos que tienden á dar representación á las minorías. Criticase á los gobiernos que favorecen en las elecciones á la oposición, para que los representantes de ésta rompan la uniformidad ministerial de las Cámaras; y sin embargo, esto sería lógico dentro de la organización de distritos uninominales, en el supuesto de que el gobierno tuviese realmente la mitad más uno de los votos en cada uno de ellos.

Aparte de este vicio fundamental, tiene este sistema otros

inconvenientes. Se hace descender el nivel de la lucha electoral, siendo postergados los hombres eminentes á las «notabilidades de campanario» (según la expresión corriente) que tengan algún arraigo en el distrito. Piérdense de vista las ideas que representan los partidos y sólo se miran los intereses locales. El diputado se hace mandatario del pueblo que le elige, y tiene que constituirse en *negotiorum gestor* de su distrito, recomendando á los que de allí vengan y manteniendo la popularidad con el envío de credenciales. En suma, la representación pierde su carácter de nacional y domina sin rival el caciquismo.

2) EL COLEGIO NACIONAL ÚNICO.—En oposición á la pluralidad de los colegios que nombran un solo diputado, preséntase la unidad del colegio nacional para designar juntamente á todos los representantes del país.

Este sistema suele designarse con el nombre del *colegio único*, que no se ha de confundir con los del *voto único*, los cuales son la antítesis del *voto plural* y del *voto acumulado*, no concediendo al elector más de un voto por cada candidatura. Conócese también, y es lo más frecuente, denominándole «escrutinio por lista», como quiera que el elector al votar debe entregar una lista de todos los diputados de la Nación, en vez de la papeleta usual con un solo nombre. Juzgamos preferible la primera denominación, no sólo porque expresa desde luego el objeto, sino también porque evita las confusiones á que se presta la palabra *lista* de tanto uso en el lenguaje electoral.

El establecimiento del colegio único, propuesto por Condorcet y Saint-Just para contener el federalismo, ha sido enérgicamente sostenido por Emilio Girardin, derivándolo de los más puros principios del gobierno representativo, que confiere al diputado la investidura de representante de toda la Nación y no los poderes de procurador por el colegio electoral que le elige.

No llevaría entonces el diputado el nombre del distrito; su voz en el Parlamento sería la voz que expresase una aspiración nacional. Cesarían las corruptelas locales, y se votaría menos por las personas que por las ideas, por las opiniones y por el partido. Las notabilidades de campanario no se sobre-

pondrían á las verdaderas eminencias del país. No rompería la homogeneidad del partido una división artificial del territorio. Las minorías tendrían su representación proporcional en las Cámaras, siendo las elecciones esencialmente políticas, de carácter nacional y expresión de la unidad del Estado. Tales son las ventajas que se atribuyen al sistema por sus defensores.

Pero ni todas son ciertas ni dejan de contrarrestarse por ciertos inconvenientes. Desde luego el colegio único por sí solo no podría producir la representación proporcional, á menos de combinarlo con cualquiera de los métodos del cociente. Por otra parte, bueno es que las Cámaras sean expresión de la unidad del Estado y del carácter nacional, mas no se debe prescindir de las influencias históricas que significan los organismos sociales y cuyas aspiraciones deben ser oídas como tales en el seno de la representación pública.

Los más graves inconvenientes proceden, sin embargo, de la práctica, y lo cierto es que no ha encontrado aceptación; el ensayo que se hizo en Italia para las elecciones administrativas, dícese que no dió buen resultado; y la proposición que se hizo en Suiza para aplicarlo fué desechada por una gran mayoría. Es materialmente imposible que el elector pueda tener idea siquiera de las personas que va á votar, habiendo de designar á todos los individuos de una Cámara. Será preciso que se fíe en lo que propongan los jefes del partido, y entonces desaparece por completo la iniciativa individual en la elección. Es más, lo que sería muy ventajoso para el país de proponer listas de conciliación con los hombres más eminentes de varios partidos, no se podría realizar, porque los exagerados las pondrían homogéneas y los conciliadores contribuirían á su triunfo. Pero lo más grave del caso son las dificultades de tener que verificar en la capital el escrutinio general de toda la Nación, comprobación de papeletas, rectificación de operaciones, recuento de nombres y de listas, etc., etc., con los fraudes á que se prestaría una centralización de esta índole.

3) SOLUCIONES INTERMEDIAS.—Entre el colegio nacional único y la pluralidad de colegios uninominales, caben diversas soluciones intermedias.

Todas ellas giran sobre la base común de lo que pudiéramos llamar *colegios plurinominales*, es decir, que pueden nombrar varios diputados. Nada importa que por su extensión se dividan estos colegios en secciones, pues cada sección nombrará todos los representantes que correspondan al colegio, sumándose luego los resultados de todas.

El colegio plurinomial resuelve de mejor modo las dificultades. En primer término, hace posible la representación de las minorías y mejor aún la representación proporcional; sea suficiente para confirmarlo recordar lo expuesto acerca de los sistemas del voto limitado, del voto acumulativo y del cociente en sus múltiples derivaciones. Esta ventaja es importantísima, pues que la proporcionalidad es la condición primera de toda buena representación, y basta para darle la preferencia sobre el colegio uninomial. Además sirve para conciliar el carácter nacional de la representación, con la exigencia de que los organismos históricos estén representados en las Cámaras, en cuanto significan influencias legítimas que se deben atender. Ensanchándose el límite del distrito uninomial, no es de temer que las notabilidades de campanario se sobrepongan á las eminencias del país. Y siendo generalmente de tres á siete los representantes que se han de elegir en el colegio plurinomial, pueden conciliarse las conveniencias del partido con la iniciativa del elector, pues no son tantos que éstos no los designen con algún conocimiento de sus personas y de las ideas que profesan. De esta suerte, cabe combinar las ventajas de los sistemas opuestos sin incurrir en sus inconvenientes, siempre que el número de representantes asignado al colegio no sea tan grande que corte las relaciones de éstos con el cuerpo electoral, ni tan reducido que haga imposible la representación proporcional en mayorías y minorías. Y verificándose el escrutinio definitivo en grandes centros de población, se evitarían ciertos manejos del caciquismo en los pueblos, sin caer en la confusión de operaciones que es inseparable del colegio único.

Partiendo de esta base cabe discurrir diversas combinaciones, ya asignando igual número de representantes á los cole-

gios, ya diferentes según cada circunscripción, ya conservando además distritos uninominales. Practicase en Holanda el escrutinio de lista en los distritos. Bélgica verifica también por lista el escrutinio, existiendo cierta desigualdad en los distritos, como por ejemplo en la provincia de Amberes que se divide en tres colegios, que respectivamente nombran dos, tres y cuatro diputados. Combínase el escrutinio por lista con el uninominal en Inglaterra. Y en España tenemos un distrito de *ocho* diputados, uno de *siete*, dos de *cinco*, uno de *cuatro*, veintitrés de *tres*, y los demás son uninominales. La mayor ó menor densidad de la población influye poderosamente en la extensión de los distritos, mas conviene prescindir de los colegios uninominales que hacen imposible la representación proporcional (1).

La división de distritos plurinominales, podría conciliarse con la ventaja principal del colegio único, proclamando diputado al candidato que alcanzase cierto número de votos entre varios distritos. Y en efecto, como dice Laboulaye, si veinte mil votos obtenidos en un distrito pueden nombrar un diputado, ¿por qué treinta mil en todo el país no han de poder designarlo? ¿pues qué, el cuerpo electoral no representa al país entero, y el colegio es otra cosa que un medio de recoger más cómodamente los votos? Partiendo de esta idea Prevost Paradol indica, que debe exigirse un *mínimum* de votos para que

(1) Francia ha aceptado el sistema de los colegios plurinominales para la elección de la Cámara de diputados, en su ley de 16 de Junio de 1885, denominándolo «de escrutinio de lista».

Según esta ley (derogada en 1889 por circunstancias históricas derivadas del movimiento boulangierista), cada departamento elige el número de diputados que determina un cuadro adjunto á la misma, á razón de un diputado por cada 70.000 habitantes, sin contar los extranjeros, ó fracción de este número. El *mínimum* de diputados por departamento es el de *tres*, pero pocos son los que aparecen con este número en el cuadro, oscilando la generalidad entre *cuatro* y *doce*, y habiendo uno de 20 (Norte) y otro de 38 (Sena). Cada departamento forma una sola circunscripción.

Para ser proclamado diputado en primer escrutinio, se necesita haber reunido: 1.º, la mayoría absoluta de los votos emitidos; 2.º, un número de votos igual á la cuarta parte del número de los electores inscritos. En segundo escrutinio, basta la mayoría relativa. En caso de igualdad de votos, se proclama al candidato de más edad.

No se cubren las vacantes que ocurran en los seis meses que precedan á la renovación de la Cámara.

pueda hacerse la proclamación; la ley española de 1878 (derogada) lo fijaba en diez mil, disponiendo además que no excediesen de diez los representantes así designados. Las dificultades para fijar el *mínimum* debidamente, sólo desaparecerían exigiendo el cociente electoral, que es después de todo lo más sencillo, menos arbitrario y más justo.

§ III. **Períodos del procedimiento electoral.**— En tres períodos se desenvuelve el procedimiento electoral, cuyo diverso objeto indícase desde luego con estos tres nombres, á saber: *la preparación, la votación y el escrutinio.*

El poco aprecio que se ha hecho de su estudio durante mucho tiempo, considerándolo cuestión de muy subordinada importancia, contrasta singularmente con el movimiento novísimo de la legislación de todos los países, en que á la manera de acuerdo internacional se ha procurado hacer una verdad el régimen representativo, cualesquiera que sean las apreciaciones relativas á la extensión del sufragio, combatiendo el fraude electoral en lo que pende de la previsión humana evitar.

1) **PERÍODO DE PREPARACIÓN.**— Tres momentos pueden distinguirse en el periodo de preparación electoral: 1.º, la formación de las listas electorales; 2.º, la organización de los partidos para la lucha; y 3.º, la constitución de las mesas que han de presidir la elección.

Obra del Poder ejecutivo es la formación de las *listas electorales*, con arreglo á lo que determinen las leyes que establezcan las condiciones de capacidad para el ejercicio del derecho del sufragio; y regla general es exigir la inscripción en estas listas para tomar parte en las elecciones, no porque la inscripción sea el *título* del derecho, sino por ser el modo de hacerlo *constar*, lo cual es de absoluta necesidad para evitar inclusiones ó exclusiones indebidas. Las autoridades gubernativas verifican este servicio en casi todos los países, siendo una excepción Inglaterra, que encomienda la formación de las listas á los inspectores de los pobres, por exigirse pagar la contribución de pobres para ejercer el derecho electoral. Pero con objeto de auxiliar á las autoridades, impidiendo al propio tiempo que se cometan abusos, suelen constituirse *comisiones*

inspectoras designadas por las mismas ó por los electores; así también en Inglaterra, funcionarios especiales revisan las listas de los inspectores de pobres.

Las listas electorales forman el censo electoral permanente, sin perjuicio de las rectificaciones generales que deben practicarse periódicamente, siguiendo el movimiento de la población. Mas es garantía del buen ejercicio del sufragio, no permitir que se hagan modificaciones después de rectificadas y publicadas las listas, incluyendo ó excluyendo á determinados individuos. De aplaudir es la anterior ley española de 1878 que confió al Poder judicial el declarar la inclusión ó exclusión de los electores después de la publicación de las listas, estableciendo que la acción para reclamar fuese pública, que los trámites fuesen sumarísimos y que las diligencias no devengasen costas.

Ultimadas las listas y hechas valer las reclamaciones que procedan, deben los partidos aprestarse á la lucha en el período de preparación para evitar que llegado el día de las elecciones, no se aprovechen todos los votos por falta de acuerdo acerca de las candidaturas. El norte-americano Larned, indica la conveniencia de que se forme una especie de *congreso preparatorio* en la capital por cada partido, formado por tres mandatarios del mismo de cada distrito; pero sin necesidad de esto, los partidos pueden determinar perfectamente las candidaturas con el sistema general que hoy se practica de las juntas centrales en la capital y de los comités en los distritos. Lo que importa es que haya libertad para que de un modo ó de otro, puedan los partidos deliberar acerca de candidaturas y de programas políticos. Y la necesidad de conciliar esta libertad con el orden público, es lo que ha inducido al legislador á ocuparse de esto en las leyes electorales. La ley alemana declara que es un derecho la formación de comités electorales y el convocarlos públicamente en sitios cerrados, aunque con la prohibición absoluta de llevar armas. En Inglaterra exige que se ponga previamente en conocimiento de la autoridad, y en Francia preciso es hacer una declaración ante el prefecto ó subprefecto del objeto de la reunión, á la cual podrá asistir

también un delegado administrativo, con facultades para disolverla en caso de tumulto. También en Francia se requiere durante el período electoral, el entregar á los fiscales una copia firmada de los manifiestos y programas antes de que se publiquen. Pero acaso sea lo mejor atenerse en cuanto á las reuniones y á los manifiestos, á lo que dispongan las leyes que regulen de un modo general la libertad de imprenta y el derecho de asociación.

El período de preparación electoral termina con la *constitución de las mesas*. De varios modos se instituye la presidencia de éstas: ya desempeñándola la autoridad administrativa como en Inglaterra, en donde preside el alcalde en los burgos y el sherif en los condados; ya haciéndose el nombramiento por los mismos electores, como sucedía en España según la ley de 1870; ya en fin, considerándose atribución del Poder judicial, como acontece en Bélgica para la elección política. Si la entrada de funcionarios públicos puede indicar parcialidad por el gobierno, como se ha supuesto en Alemania al excluirlos totalmente de las mesas, en cambio la existencia de presidentes electivos hace sospechar su parcialidad en favor del partido que los eligió; por esto convendría encargar la presidencia á individuos del Poder judicial, siempre que sea una verdad la independencia é inamovilidad de los jueces y magistrados. En cuanto á las personas que con el nombre de inspectores ó secretarios escrutadores suelen completar la mesa, es regla general que se designen por sufragio, y sería conveniente que en el supuesto de ser cuatro, no pudieran votarse más que dos, con objeto de que siempre tuviesen la mitad las oposiciones. Brunialti propone que la mesa electoral se componga de representantes de los partidos, de un representante de la ley como en los Estados Unidos y de representantes de los candidatos á la manera de Inglaterra y Bélgica.

2) VOTACIÓN.—Constituídas las mesas, procédese á la votación verificándose ésta mediante la entrega de papeletas en donde constan los nombres de los candidatos.

Tiene el voto un carácter positivo, esto es, de propuesta y no de exclusión. Sin embargo, un escritor inglés, Claire Grece,

propuso en 1869 un sistema de votación, según el cual debía el elector inscribir en su papeleta los nombres de todos los candidatos del colegio, indicando por un signo los que votaba en pro y los que votaba en contra, no pudiéndose hacer la proclamación de aquellos que tuviesen más votos negativos que positivos. Partía este escritor del supuesto, de que así como el diputado puede en la Cámara apoyar, combatir ó abstenerse de votar, de igual modo debiera reconocerse estas tres facultades al elector; pero no tenía en cuenta que son cosas muy diversas la discusión de las leyes en las Cámaras y la designación de personas para constituir las; desde el momento en que al elector no se le obliga á votar en favor de determinadas personas, no tiene para qué votar en contra, pues basta que designe otras que sean de su mayor agrado.

Más importante es resolver si el voto debe ser público ó secreto. Piensan los partidarios del voto público, que debe el ciudadano manifestar públicamente su opinión para que pueda ser objeto de crítica, sin que sirva para excusarlo el temor de los peligros que le puedan sobrevenir por su manera de votar. Pero con más acierto los defensores del voto secreto entienden que aunque se trate de una función pública, debe cada cual votar con entera libertad y que la mejor garantía de ésta se halla en la reserva del voto secreto, que impide en absoluto todas las influencias por enérgicas que sean, con tal de que el elector tenga su convicción formada. Por eso la corriente general de las legislaciones se inclina á este último temperamento, pudiendo decirse, según afirma Delotre, que tanto más un pueblo es libre cuanto rodea de minuciosas garantías el voto secreto, menos aún para asegurar la independencia que para desvanecer hasta la última sospecha de fraude en las elecciones. Y de tal suerte se ha generalizado el voto secreto, que á pesar de conservarse el público en algunos Estados alemanes, la ley electoral del Imperio ha adoptado el secreto para las elecciones del Reichstag, y la última ley norte-americana lo ha proclamado también para todos los Estados de la Confederación. En Inglaterra, habiéndose aceptado el voto público en la Cámara de los Comunes por iniciativa de Gladstone, y rechazado en la Cáma-

ra de los Lores, se vino á una transacción puramente ecléctica en la ley de 1872, adoptándose el procedimiento de que el elector entregue cerrada su candidatura, pero con el número de orden que le corresponda en las listas de votación, bajo el fútil pretexto de que con este número es más fácil evitar dobles votos, encontrando en seguida el nombre del votante. Más racional parece á primera vista, el dejar á voluntad del elector que vote por papeleta cerrada ó por declaración verbal, según se practica en Austria; pero no debe olvidarse, que teniendo el elector la facultad de votar públicamente, bastaría que lo hiciese en secreto, para que se entendiese que votaba en contra de la recomendación, siendo, por tanto, ineficaz la garantía. Por esta última consideración, exíjese en algunos países que todos los electores voten en igual papel, habiéndose creado en Bélgica uno especial con este objeto, que se expende á un céntimo.

Las papeletas pueden ser escritas ó impresas, dejándose por regla general, á voluntad de los electores, emplear unas ú otras, excepto en aquellos países en que, exigiéndose saber leer y escribir á los electores, se obliga á que las escriban por sí mismos; en caso de imposibilidad accidental, se faculta á un elector para que escriba por otro, de lo cual certifican los secretarios de las mesas, según se prescribe en la legislación de Italia.

Minuciosas son por demás, aunque todas importantes, por el objeto que se proponen, las disposiciones que las leyes electorales establecen respecto al tiempo, lugar y policía de las votaciones. Pertenece á la competencia de la mesa mantener el orden dentro del colegio electoral, pero sin que puedan penetrar en él tropas del ejército, siendo tan rigoristas algunas legislaciones para evitar toda sospecha de intimación, que ya prohíben absolutamente todas las reuniones de fuerza armada en la población, como sucede en la Confederación Argentina; ya se prescribe terminantemente su alejamiento en días de elecciones, como acontece en Inglaterra. Capaces han de ser los locales donde se verifique la votación, procurándose que la multitud de electores no sea causa de confusión; la legislación inglesa limita el número de electores á ciento cincuenta en cada

local, y la ley argentina sólo permite la entrada de uno solo en el lugar de la votación, que ha de ser el atrio de una iglesia ó los estrados de un tribunal. En cuanto al tiempo en que se han de verificar las elecciones, no suele exceder de un día, poniéndose por condición que no se interrumpan, que concluyan antes de la puesta del sol, y que se celebren en domingo; la ley de Hungría señala diez días, durante los cuales, para evitar interrupciones, se hace la sesión permanente, lo cual se presta á desórdenes y alarmas por la noche. Generalmente, la elección se hace en un solo día, fijando además otro con carácter complementario.

Merece consideración especial el temperamento adoptado en Inglaterra para abreviar la elección en caso de que no haya contienda. Al efecto se celebra una reunión previa en la cual se presentan las candidaturas suscritas por diez amigos que las apoyan; dos horas se conceden para esta presentación, y si dentro de la tercera no excede el número de candidatos al de representantes del colegio, se hace la proclamación de aquéllos: de exceder, se abre la votación, pero sobre la base de las candidaturas presentadas, como quiera que todos los nombres indicados se inscriben en la papeleta de cada elector, el cual reservadamente señala con un signo los que vota, entregando luego al presidente la papeleta cerrada, aunque con el número de orden que le corresponda de la lista.

3) **ESCRUTINIO, Y PROCLAMACIÓN PROVISIONAL.**—El escrutinio debe seguir inmediatamente á la votación, para evitar que en el intermedio se sustraigan, aumenten ó cambien papeletas; por esto conviene también que terminada la votación, no se haga salir un momento á los electores, para luego proceder al escrutinio, alejándose así todo motivo de sospecha que pudiera abrigarse contra la mesa, mucho más si fuese homogénea de un solo partido.

Cuando el distrito se halla dividido en secciones, nada importa que hecho el escrutinio parcial de la sección y levantada acta de su resultado, se deje para dentro de algunos días hacer el escrutinio general del distrito. La junta de escrutinio general debe constituirse necesariamente sobre la base de los

delegados de las mesas de secciones; la presidencia suele encomendarse á individuos del Poder judicial; pero entiéndase que su intervención en los escrutinios generales no es de tanta importancia como en los escrutinios parciales, porque en éstos es donde cabe más el fraude, sirviendo de poco la garantía judicial para sumar los resultados de las actas de sección, si vienen ya falseadas por las mesas que han presidido las autoridades administrativas.

La proclamación de los representantes hecha en los colegios electorales es interina, pues sólo corresponde hacer la definitiva á la misma Asamblea, previa la discusión de las actas.

Varían las legislaciones en punto á si debe exigirse un minimum de votos para la proclamación, para evitar que suceda el caso que cita Horn en Hungría de haberse elegido el diputado por unos cuantos de sus parientes y amigos. Pero no se ha de hacer imposible la constitución de una Cámara por el retraimiento de los partidos; los partidos que se retraen de la lucha haciéndose legalmente las elecciones, abdican de su derecho para ejercer en las Cámaras la función legislativa, dando voluntariamente el triunfo á los que no se retraigan; después de todo, harto significativo será para un gobierno, que los representantes del país hayan tenido una votación exigua. Algunos países como Francia y Suiza, han adoptado el término medio del doble escrutinio, exigiendo para el primero que hayan votado la mayoría de los electores, y contentándose en el segundo con la mayoría de los que voten. El resultado final es el mismo con los inconvenientes de duplicar una operación que es muy grave, por lo delicada. Dentro de la teoría del cociente se elude mejor la dificultad, pues éste constituye una base común de proporcionalidad entre los representantes y sus electores.

En caso de empate, lo más prudente es proclamar interinamente á los empatados en el escrutinio parcial, para dejar que se resuelva en el general del distrito; y de mantenerse en éste, que las Cámaras, examinando el caso, hagan solemnemente el sorteo, que siempre ofrecerá más garantía que el verificado en la sección ó en el distrito.

Hecha la proclamación interina, costumbre es quemar las papeletas, salvo aquellas que ofreciesen duda y que se acompañan á las actas; en Inglaterra se conservan durante un año las papeletas archivadas, quemándose al terminar éste.

§ IV. **Sanción penal.**—Las leyes electorales se extienden en minuciosos pormenores para reprimir las falsedades, coacciones, negligencias y abusos en el ejercicio del sufragio. Asunto es este de la competencia del Derecho penal, limitándonos aquí á hacer constar que de su cumplimiento *real y efectivo* depende la verdad y prestigio del régimen representativo, debiendo castigarse severamente todos los delitos y faltas, cualesquiera que sean las personas que los cometan, y más especialmente si ejercen algún cargo público. En estas prescripciones no se ha de olvidar la importancia que tiene el facilitar las denuncias y protestas contra los abusos electorales, removiéndose todos los obstáculos que pudieran entorpecer su presentación y sirviendo para asegurar que así suceda una penalidad rigurosa.
