

CAPITULO XII

EL PARLAMENTO

I Naturaleza representativa del Parlamento La representacion civil y la representacion politica Origen y desenvolvimiento del sistema representativo Funciones del Parlamento —II Sistema bicameral Opiniones de Bryce y Esmein Sistema unicameral Ideas de Franklin y Sieyes Critica de ambos sistemas —III La Camara de Diputados El sufragio universal Estados que lo han aceptado Estados que no lo han admitido aun El sufragio como funcion y como derecho —IV La cuestion del sufragio de la mujer Factores que han contribuido al movimiento feminista El individualismo La abolicion de la esclavitud La miseria economica Exposicion y critica de los argumentos empleados contra el feminismo Estado del problema en las legislaciones vigentes Consideracion especial del estado de la cuestion en España —V Sufragio directo e indirecto —VI Distritos uninominales y escrutinio de lista —VII El regimen de mayorias y la representacion proporcional Inconvenientes del regimen de mayorias Ventajas de la representacion proporcional El voto restringido El voto acumulativo El sistema del cociente electoral El sistema de la concurrencia de listas Sistema de d'Hondt Su funcionamiento en Belgica —VIII La Camara Alta Sistema democratico Sistema aristocratico Sistema de la competencia Sistema federal Sistema corporativo La representacion de los intereses sociales Examen de las ideas en que se apoya Observaciones de Ostrogorski y Esmein Solucion democratica del problema de la organizacion bicameral —IX Renovacion total y parcial de las Camaras —X Privilegios de los miembros de las Camaras La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias El sueldo de los representantes parlamentarios La incapacidad para desempeñar otras funciones XI El *referendum* y la iniciativa popular Exposicion del *referendum* Sus antecedentes historicos en Francia Legislacion vigente en Suiza La iniciativa popular Su desenvolvimiento en Suiza Aplicacion del *referendum* y la iniciativa en los Estados Unidos El *referendum* consultivo La iniciativa popular en el sistema de Des Moines Critica del *referendum* Efectos practicos de dicha institucion

CAPÍTULO XII

EL PARLAMENTO

- I *Naturaleza representativa del Parlamento La representacion civil y la representacion politica Origen y desenvolvimiento del sistema representativo Funciones del Parlamento* —II *Sistema bicameral Opiniones de Bryce y Esmein Sistema unicameral Ideas de Franklin y Sieyes Critica de ambos sistemas* —III *La Camara de Diputados El sufragio universal Estados que lo han aceptado Estados que no lo han admitido aun El sufragio como funcion y como derecho* —IV *La cuestion del sufragio de la mujer Factores que han contribuido al movimiento feminista El individualismo La abolicion de la esclavitud La mise,ia económica Exposicion y critica de los argumentos empleados contra el feminismo Estado del problema en las legislaciones vigentes Consideracion especial del estado de la cuestion en España* —V *Sufragio directo e indirecto* —VI *Distritos uninominales y escrutinio de lista* —VII *El regimen de mayorias y la representacion proporcional Inconvenientes del regimen de mayorias Ventajas de la representacion proporcional El voto restringido El voto acumulativo El sistema del cociente electoral El sistema de la concurrencia de listas Sistema de d'Hondt Su funcionamiento en Belgica* —VIII *La Camara Alta Sistema democratico Sistema aristocratico Sistema de la competencia Sistema federal Sistema corporativo La representacion de los intereses sociales Examen de las ideas en que se apoya Observaciones de Ostrogorski y Esmein Solucion democratica del problema de la organizacion bicameral* —IX *Renovacion total y parcial de las Camaras* —X *Privilegios de los miembros de las Camaras La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias El sueldo de los representantes parlamentarios La incapacidad para desempeñar otras funciones* —XI *El *referendum y la iniciativa popular Exposicion del referendum Sus antecedentes historicos en Francia Legislación vigente en Suiza La iniciativa popular Su desenvolvimiento en Suiza Aplicacion del referendum y la iniciativa en los Estados Unidos El referendum, consultivo La iniciativa popular en el sistema de Des Moines Critica del referendum Efectos practicos de dicha institucion*

I Al Poder legislativo se le denomina comunmente Parlamento, palabra que viene del bajo latin *parliamentum* y sirve en Inglaterra desde tiempos antiguos para designar a las dos Camaras que con la Corona ejercen el poder soberano

La organizacion del Parlamento varia considerablemente en los distintos Estados, en algunos se compone solo de una Camara, en muchos de dos, en unos se eligen ambas Camaras por sufragio universal y en otros se hallan constituidas con elementos diversos nombrados por procedimientos diferentes. Pero en todos los Estados, el elemento dominante en el Parlamento es el formado por miembros elegidos directamente por la generalidad de los ciudadanos. Y como de hecho en la mayoria de los pueblos, los ciudadanos representan la opinion de las mujeres y los menores de edad que constituyen sus respectivas familias, o lo que es igual, representan a la nacion entera, se considera al Parlamento como un organo de representacion nacional.

Algunos autores dicen que el Parlamento en el derecho moderno es un organo electivo, pero no un organo representativo. Y fundan esa opinion en el hecho de que aun cuando los Diputados son elegidos por los ciudadanos, estos carecen de poder legal para imponerles una opinion determinada, y, por lo tanto, los Diputados, una vez elegidos, pueden desempeñar su cargo con absoluta independencia de sus electores.

Es cierto, en efecto, que no hay entre los representantes en Cortes y sus electores un vinculo legal como el que existe entre los representantes y los representados del derecho privado.

Segun las leyes civiles y mercantiles, la representacion es el poder que una persona confiere a otra para que ejercite, en su nombre, facultades que a ella competen, reservandose siempre el derecho de revocar o limitar ese poder. Por el contrario, en la esfera politica no hay una Constitucion que admita el mandato imperativo, algunas lo prohiben expresamente, y no hay una Constitucion que reconozca a los electores el derecho a destituir a sus Diputados.

A pesar de esto, el Parlamento es un organo representativo, porque los hechos nos atestiguan que aun cuando no haya entre los Diputados y los electores un vinculo legal analogo al existente entre un gerente y una Sociedad mercantil (por ejemplo), hay un lazo estrecho de union fundado en diversos motivos sociales, en el honor politico del Diputado, en el deseo de la reeleccion, en la solidaridad de ideas e intereses subsistente entre el Diputado y su distrito, y en otros hechos que en la mayoria de los casos tienen tanta fuerza real como los preceptos legales o los contratos notariales.

Buena prueba de lo que decimos es que en la practica, cuando un Diputado se pone en pugna con sus electores, renuncia al acta Ade-

mas, el Parlamento procura siempre inspirarse en los dictados de la opinion publica, y la facultad de disolver las Camaras, concedida en la mayoria de las Constituciones al Jefe del Estado, tiene por objeto poner en armonia el Parlamento con las aspiraciones nacionales

La representacion politica no es ninguna institucion nueva en el Derecho La conocieron ya las republicas classicas de Grecia y el Derecho romano Y en la Edad Media, las Cortes tenian caracter representativo

Deben considerarse, en cambio, como hechos propios de los tiempos modernos la representacion tan importante que tiene en el Parlamento el elemento individual y la fuerza politica cada vez mas incontrastable con que el Parlamento domina en todos los Estados Ademas, no debemos olvidarnos tampoco de que aun cuando los Parlamentos existieron en la Edad Media, se extinguieron despues a la sombra del absolutismo en toda Europa, con excepcion de Inglaterra, y que solo en los tiempos modernos han renacido y se han consolidado

El caracter representativo del Parlamento respondio, en primer termino, al deseo de la aristocracia y el pueblo de poner limites, por medio de un organo de su eleccion, a las arbitrariedades posibles del Poder real Á impulsos de este sentimiento se establecieron los Parlamentos medioevales, cuya principal mision era consentir los tributos, y se mantuvo y desenvolvio el Parlamento ingles, cuya organizacion ha ejercido tanta influencia en el derecho moderno Pero lo que mas contribuyo a que la Revolucion francesa estableciera el Poder legislativo con caracter representativo y a que despues se estableciera en toda Europa, fue la teoria de Rousseau sobre la soberania Segun ella, siendo el origen del Estado el pacto social, la soberania que se compone de los sacrificios individuales solo puede residir en la colectividad entera, en el cuerpo social Y como la soberania tiene por organo a la voluntad general de los ciudadanos cuya expresion es la ley, el Poder soberano y el Poder legislativo se confunden, son una misma cosa (1)

La doctrina del pacto social, segun hemos indicado antes, ha sido ya desterrada del campo de la ciencia, y el Poder real ha quedado limitado en todos los Estados con el principio de que sus ordenes no son obligatorias cuando no van refrendadas por un Ministro responsable

Sin embargo, el caracter representativo del Parlamento y su fuer-

(1) *Contrato social*, lib III, cap I

za política se han consolidado definitivamente porque se armonizan con la idea, cada día más arraigada, de que el Gobierno ha sido instituido no para beneficio de los gobernantes, sino para el bien de todo el pueblo y con la aspiración legítima, cada día más firme del pueblo, de intervenir directamente en el Gobierno establecido para su bienestar. Y en armonía con esa aspiración el Parlamento, lejos de limitarse a desempeñar la función legislativa, interviene en toda la vida del Estado, aprobando los Presupuestos, fijando las fuerzas de mar y tierra, regulando la actividad de los demás órganos del Estado, inspeccionándolos, y en algunos Estados, como veremos más adelante, incluso nombrando y destituyendo a los Ministros.

La naturaleza representativa del Parlamento ha sido causa de que a los Estados modernos se les llame Estados representativos, para diferenciarlos del régimen absoluto en que el Rey ejercía directamente el Poder y del régimen de democracia directa en que gobernaba directamente el pueblo sin mediación de representantes.

II SISTEMAS BICAMERAL Y UNICAMERAL —En la época actual, el Parlamento en todos los Estados de Europa y América, con excepción de Grecia, Servia y el ducado de Luxemburgo, se compone de dos Cámaras, de constitución diferente, y que actúan con independencia mutua.

Esta casi unanimidad con que ha sido aceptada la organización dual del Parlamento revela las necesidades reales que satisface.

En primer término, la división del Parlamento en dos Cámaras debilita su poder y evita así el despotismo parlamentario que, según ha demostrado la experiencia, no es menos funesto que el de los Reyes o los dictadores. El ejemplo de la Convención francesa nos muestra los extremos a que puede llegar la tiranía de una Asamblea deliberante. “La necesidad de dos Cámaras—dice Bryce—se ha convertido en un axioma de la ciencia política, que se funda en la idea de que la tendencia innata en toda Asamblea a ser precipitada, tiránica y corrompida debe quedar reprimida por la existencia de otra Cámara igual en autoridad. Los americanos restringen el Poder legislativo dividiéndolo, del mismo modo que los romanos restringieron su Poder ejecutivo reemplazando un Rey por dos Consules, (1)

La dualidad de Cámaras tiene además la ventaja de remediar los errores y precipitaciones a que se expone con tanta facilidad toda Asamblea deliberante. “Cuando existen dos Cámaras— escribe Es-

(1) J Bryce, *The American Commonwealth* tit I, pág 461

mein—hay muchas probabilidades de que los extravíos de una Cámara no ganen a la otra, y de que los olvidos de una de ellas sean subsanados por la otra. Esto encierra un gran valor, sobre todo si se tiene en cuenta el uso, cada vez mayor, que se hace de la iniciativa parlamentaria, las proposiciones de ley presentadas por los miembros individuales del Parlamento se redactan frecuentemente a la ligera y en forma poco científica, y su discusión por dos Asambleas distintas es una precaución tan necesaria que muchas veces resulta insuficiente. Con mayor razón podemos decir esto de las enmiendas que se introducen en la discusión de un proyecto., (1)

A pesar de estas razones en que se apoya, la dualidad de Cámaras tiene numerosos adversarios y durante algún tiempo tuvo más aceptación el sistema contrario de la unidad cameral. En Francia las Constituciones de 1791 y 1848 organizaron el Parlamento con una sola Cámara. El mismo principio fue implantado en la Constitución de Cádiz. Y en Norteamérica, bajo la influencia de Franklin fue establecido en algunos Estados locales. Actualmente, según hemos indicado antes, subsiste todavía el sistema unicameral en Grecia, Servia y el ducado de Luxemburgo.

El principal argumento empleado contra la dualidad de Cámaras, es que imposibilita la aprobación rápida de las leyes. Con dicho sistema, en efecto, se necesitan ordinariamente algunas legislaturas para que un proyecto sea aprobado en ambas Cámaras. “Un Cuerpo legislativo—decía Franklin—es como una carreta tirada delante por un caballo, y detrás por otro en sentido opuesto., (2)

No tenemos ningún interés en discutir los hechos en que se apoya el argumento anterior, porque estimamos que lejos de ser un mal, es un bien que los proyectos de ley se discutan detenidamente, ya que lo importante para un país no es tener muchas leyes, sino buenas leyes.

“Cuando la legislación se reforma con demasiada frecuencia—escribe Esmein—, aunque las modificaciones introducidas en ella parezcan justificadas en la esfera de la razón, acarrear en la práctica más inconvenientes que ventajas. Los intereses que dirigen una sociedad tienen necesidad de una cierta seguridad que solo puede ser garantida por una relativa estabilidad de la legislación. Las soluciones de transacción que resultan frecuentemente de los conflictos entre dos

(1) Esmein, obra citada tít I cap III

(2) Story *Commentaries*, pág. 527

Camaras, son casi siempre las mejores en la practica Es la sabiduria media, la mediocridad, quien gobierna al mundo., (1)

También ha influido poderosamente para que la dualidad de Camaras tenga adversarios, el argumento usado por Sieyes en la Asamblea Nacional "La ley es la voluntad del pueblo, un pueblo no puede tener al mismo tiempo dos voluntades diferentes sobre un mismo punto, luego el Cuerpo legislativo que representa al pueblo debe ser esencialmente uno.,

"Aun admitiendo que la ley sea la voluntad del pueblo—escribe el Sr Santamaria de Paredes—, se incurre en error cuando se presenta esta voluntad como indivisa, lo cual se advierte facilmente por el hecho de existir mayorias y minorias en una sola Asamblea que representen tendencias diversas en el pais La opinion pública es una resultante de opiniones individuales, y al ser representada en la Camara, refleja sus elementos diversos en la discusion y su caracter general en la deliberacion Por esto pudo decir Laboulaye, y no hallamos motivo para que se le censure, que la ley siempre sera una, cualquiera que sea el modo de interpretar la voluntad del pueblo (digamos mejor la opinion publica), que exista una, que existan dos Camaras, siempre resultara que la voluntad general se forma mediante el sacrificio parcial de las voluntades particulares, que la voluntad de la Nacion es la ley y no la deliberacion que a ella precede, y que toda la cuestion consiste en averiguar si con dos Camaras habra mas garantias que con una sola para la buena formacion de aquélla Sieyes, para ser logico, debiera haber excluido de la Asamblea unica a todos los que no pensasen como la generalidad, de no hacerlo, no podia deducir una consecuencia contraria a la dualidad de representacion parlamentaria, pues que en ultimo término, siendo una la ley, no deja de ser uno el Cuerpo legislativo, lo mismo habiendo dos Camaras que existiendo una sola dividida en mayoria y minorias., (2)

El sistema de la dualidad de Camaras contribuye, ademas, a que la representacion nacional sea mas perfecta desde el momento en que, siendo ambas Camaras de composicion distinta, pueden reflejar la diversidad de elementos que integran una nacion

Los tratadistas de Derecho politico discuten ampliamente la cuestion de los principios en que debe apoyarse la constitucion de cada una de las Camaras

(1) Esmem obra citada, capitulo citado

(2) V Santamaria de Paredes obra citada parte 3^a, seccion 2^a cap I

Constantes en nuestro proposito de apoyar todos nuestros razonamientos sobre el estudio de las instituciones vigentes, examinaremos previamente la solucion que a esos problemas se ha dado en el derecho moderno y las corrientes que hoy dominan en los distintos Estados, y expondremos despues nuestra doctrina sobre el asunto

III LA CAMARA DE DIPUTADOS —En todos los Estados, sin excepcion alguna, en que impera el sistema bicameral, la Camara designada con el nombre de Camara baja o con el de Congreso de Diputados, es totalmente electiva

El derecho que regula las elecciones de los miembros de la Camara citada ofrece ciertas particularidades en algunos Estados Pero podemos decir que en la inmensa mayoria de ellos se ha establecido el sufragio universal, considerandose como electores a todos los ciudadanos, sin distincion de clases sociales ni medios economicos, y que en los demas Estados se observa que hay un movimiento irresistible que tiende a suprimir todas las restricciones opuestas a dicho principio

El primer documento legal en que se proclamo por primera vez el sufragio universal, fue la Constitucion francesa de 1793, que no llego a aplicarse Y la primera vez que se practico el citado sistema fué también en Francia, en las elecciones de 1848 convocadas por el Gobierno provisional, establecido por la revolucion de aquel año

Actualmente, el sufragio universal se haya garantido en Francia por el decreto organico aun vigente de 1852 y por el art 1 ° de la ley Constitucional de 25 de Febrero de 1875, que dice así "La Camara de Diputados es nombrada por sufragio universal, en las condiciones determinadas por la ley Electoral,

En el Imperio aleman, segun la Constitucion vigente del 16 de Abril de 1871, el Reichstag del Imperio se elige por sufragio universal directo y con escrutinio secreto En Suiza, la Constitucion de 1874 establece el mismo principio para todas las elecciones federales En Grecia, el sufragio universal proclamado por la Constitucion de 1864, fue establecido por la ley de 1877 En España, el sufragio universal se implanto por primera vez en la Constitucion de 1869 Pero suprimido por la Restauracion, ha sido restablecido por la ley de 1890 y confirmado por la ley Electoral de 8 de Agosto de 1907

En Bélgica se practica el sufragio universal desde el año 1893, aunque atenuado con el principio del voto plural, que atribuye a ciertos electores diversos votos Todos los ciudadanos mayores de veinticinco años tienen derecho al sufragio Pero se concede un voto

suplementario a los electores que tengan treinta y cinco años, sean casados o viudos con descendencia legítima y paguen cierta contribucion, y a los que tengan veinticinco años y sean propietarios de inmuebles que valgan cuando menos 2 000 francos o de valores publicos que produzcan, por lo menos, 100 francos de renta, y se otorgan dos votos suplementarios a los electores mayores de veinticinco años que tengan un titulo de ensenanza superior Ningun ciudadano puede reunir mas de tres votos

En Bulgaria existe el sufragio universal desde el año 1897, en Suecia desde 1906, en Noruega desde el mismo año, en Austria desde 1907 y en Montenegro desde 1910 En Italia desde 1911 tienen derecho al voto todos los que saben leer y escribir

En Portugal, la Constitucion vigente de 1911 confirma el principio del sufragio universal

En los Estados Unidos de Norte America, cada Estado local tiene su legislacion electoral particular Mas, la inmensa mayoria de ellos ha aceptado el sufragio universal El mismo principio impera en la Republica Argentina y en la mayoria de las Republicas hispano-americanas

Entre los Estados que aun no han aceptado el sufragio universal citaremos en primer termino a Inglaterra Segun la legislacion vigente, hay Diputados elegidos por los distritos y por las Universidades En los distritos tienen derecho al voto todos los ciudadanos ingleses mayores de veintiun años, con un año de residencia legal en un pueblo y que ademas reunan alguna de las condiciones siguientes ocupar como propietarios o arrendatarios una propiedad, cuya renta anual no baje de 10 libras esterlinas, ocupar como propietarios o inquilinos una casa entera o una parte independiente de una casa, cualquiera que sea su valor, ocupar algun cuarto que, arrendandose sin amueblar, rentaria 10 libras por lo menos al año, o habitar por razon de un cargo o empleo en alguna parte independiente de un edificio publico o mercantil (1)

En las Universidades votan los Profesores y todos los graduados inscritos en ellas

La legislacion inglesa ofrece tambien la particularidad de que admite el voto multiple, o sea, el derecho de un ciudadano a figurar en las listas electorales de distintos distritos, por poseer en ellos propiedades o casas Y como las elecciones se celebran en dias diferentes en

(1) A Laurence Lowell, obra citada cap IX

muchos distritos, hay electores que pueden emitir el sufragio en distintos distritos. Lo que no puede un elector es votar mas de una vez en un mismo distrito

Actualmente se halla pendiente de votacion en el Parlamento un proyecto en que se proclama el sufragio universal en su mayor amplitud, y se suprime el voto múltiple

En Chile se necesita, para ser elector, saber leer y escribir, no dedicarse a ningun trabajo domestico y poseer una cierta propiedad o ganar un cierto salario

En Holanda, la ley de 1897 ha extendido el derecho de sufragio, pero exige el pago de un pequeño impuesto. En Hungría ha presentado el Gobierno un proyecto de sufragio universal, que esta pendiente de votacion. En Turquía son electores todos los contribuyentes, y en Rusia los miembros de la Duma se nombran por diversas clases de electores rurales y urbanos, propietarios y obreros, grandes y pequeños contribuyentes



Aun cuando hemos dicho que el sufragio universal es el sistema establecido en la generalidad de los Estados civilizados, debemos aclarar ese concepto haciendo notar que el sufragio universal no se opone a que se exijan ciertas condiciones a los ciudadanos para ser electores. El sufragio universal se opone a que se establezcan distinciones entre los ciudadanos, por razones de nacimiento o de fortuna. Pero no a que se les exija una edad determinada, un tiempo de residencia en un mismo pueblo y otras condiciones que pueden reunir todos los ciudadanos. Así vemos que en todas las leyes electorales se exige una capacidad especial para ser elector, que consiste en tener cierta edad y ser vecino de algun pueblo

Estas condiciones exigidas para ser elector, indican claramente que en el derecho vigente en la época actual se considera al sufragio como una función y como un derecho. Como una función, en cuanto significa una rama de la actividad pública, la de votar, para expresar la opinión nacional. Como un derecho, en cuanto se reconoce a todo ciudadano la facultad de exigir que se le permita ejercer la función electoral, cuando reuna la capacidad debida

Si el sufragio, según dicen algunos autores, no fuese una función, sino un derecho analogo, por ejemplo, al de propiedad, lo disfrutarían todos los hombres, cualquiera que fuese su edad, y podría ejercitarse por delegación o representación

Pero desde el momento en que se exige una capacidad determinada, es prueba de que se le considera como una funcion. Y es mas, en algunos Estados, como Italia y España, se ha declarado obligatoria la emision del voto, aplicando el principio general de derecho publico de que todo funcionario tiene la obligacion de desempeñar la funcion de que se halla investido. Y puede decirse tambien que la funcion electoral es obligatoria en los demas Estados, aunque no haya una sancion para los que no la ejerzan.

IV LA CUESTION DEL SUFRAGIO DE LA MUJER —El principio del sufragio universal sufre en la generalidad de los Estados otra limitacion ademas de las que acabamos de señalar, y es que solo pueden ser electores los varones, quedando excluidas de esa funcion las mujeres. Son muy pocos los Estados que han concedido el sufragio a la mujer. Sin embargo de ello, la cuestion del sufragio femenino ha llegado a despertar tal interes en la epoca actual, que no podemos menos de dedicar alguna atencion a la materia.

El problema de los derechos politicos de la mujer ha sido planteado en el terreno cientifico desde tiempos muy antiguos, y puede decirse aun mas, en la discusion planteada entre los defensores y los adversarios del sufragio femenino se emplean razonamientos, que en el fondo son los mismos que sirvieron a Platon para sustentar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer en la ciudad ideal, y los mismos que expuso Aristoteles para oponerse a que la personalidad de la mujer se exteriorizara fuera del hogar. Lo que ocurre, como hace observar Luis Frank, es que hasta una epoca reciente solo hubo algunas tentativas aisladas en defensa del feminismo politico, y que en realidad el movimiento feminista activo no se desenvuelve hasta el siglo XIX (1).

Tres factores han contribuido principalmente a la formacion y fuerza creciente de esa corriente feminista.

El primero lo constituyeron las doctrinas individualistas, tan difundidas en el siglo XVIII, que forman la base de lo que pudieramos llamar el periodo precursor del feminismo. En virtud de esas doctrinas, si la nacion soberana es la reunion de todos los individuos, para tener una expresion de la soberania nacional es necesario consultar a todos los individuos que integran la nacion, si se excluye a algunos de ellos, la operacion sera falsa. Y es natural que muchos escritores, aplicando logicamente estos principios, dijeran que hay que recono-

(1) Luis Frank, *Essai sur la condition politique de la femme*

cer el sufragio femenino, a no ser que se niegue a la mujer su condicion humana

En estos principios se inspiraron las damas norteamericanas que dirigieron al Congreso de Filadelfia en 1787 una petrcion reclamando el derecho electoral, que les fue denegada, en ellos se apoya la escritora inglesa Mary Wollstonecraft cuando en 1792 reclamo la igualdad politica de ambos sexos, y en ellos se fundaron Olimpe de Gouges al pedir en 1789 a la Reina Maria Antonieta la declaracion de los derechos de la mujer, porque la ley debe ser la expresion de la voluntad general, y Condorcet, al declarar la igualdad de derechos de todos los ciudadanos, sin distincion de sexos, en el proyecto de Constitucion para la Republica francesa, que redacto por encargo de la Convencion

El segundo factor que influyo eficazmente en el movimiento feminista fue la abolicion de la esclavitud en Norteamerica, porque habiendo tomado las mujeres una parte tan principal en la campaña abolicionista se despertó en ellas la aspiracion de que se les reconocieran los derechos que se habian otorgado a los negros que ellas habian redimido de la servidumbre

Esta aspiracion tomó cuerpo en una activa propaganda feminista dirigida por Lucrecia Mott e Isabel Cady Stanton, que, segun sus palabras, tendia a completar la obra de la abolicion de la esclavitud, en la que ellas habian colaborado con tanto entusiasmo, aboliendo la servidumbre de la mujer

El tercer factor, que es el que mas ha contribuido a la fuerza alcanzada por el feminismo en la epoca presente, es la necesidad que hoy tiene la mujer de la asistencia del Estado, porque como ya no encuentra las facilidades de otros tiempos para constituir su hogar, ni el amparo y la proteccion de la familia que antes no solian faltarle, se ha visto obligada a reclamar un puesto en la industria y trabajar compitiendo con el hombre

“Las estadísticas de la asistencia pública—escribe Lesueur (1)—nos muestran que por un varón que sufre hambre hay tres mujeres que mueren de miseria. Y es necesario no olvidarse de que esos hombres son casi siempre víctimas del alcoholismo o de la imprevisión, hechos de los que en parte son responsables, mientras que esas pobres mujeres son víctimas de la presente organización social, que las deja sin el debido amparo y muchas veces las condena a una muerte lenta por no comer lo necesario ,

(1) Lesueur, *L'evolution feminine*

El ideal de la mujer, dicen los enemigos del feminismo, debe ser constituir un hogar. Los feministas contestan con razón, que aparte de que la mujer puede cumplir una misión social muy alta aunque no contraiga matrimonio, cada día es mayor el número de mujeres que no se casan porque no pueden casarse, y no es que no pueden casarse por amor, sino que no pueden casarse de ningún modo, porque es mayor el número de mujeres que el de hombres y son cada día más los hombres que no quieren casarse. Y siendo los lazos familiares cada vez más débiles en las grandes poblaciones, la mujer de clase modesta que no quiere vivir indignamente o morir de miseria, necesita ganar su sustento como un hombre. Y la experiencia demuestra que los obstáculos que la mujer encuentra en el campo profesional, la escasa retribución de sus labores y las fatales condiciones en que se realiza, generalmente, el trabajo femenino (1), se deben en gran parte a la falta de atención prestada por los Parlamentos a la vida de la mujer. Y es de pensar que así como las leyes protectoras de los obreros han coincidido con el sufragio universal y la organización política de los trabajadores, así también el sufragio femenino y la organización social de las mujeres serían causa de una legislación que protegiera a la mujer. El año 1911 se declararon en huelga en Nueva York algunos miles de mujeres que trabajaban en diversos talleres de costura. Y una comisión de huelguistas solicitó del Alcalde mister Mc Clellan que interviniera en el conflicto. El Alcalde les contestó que no tenía tiempo para dedicarse a ese asunto porque estaba muy ocupado con los trabajos de su reelección. Entonces una de las mujeres comisionadas le replicó que seguramente se hubiera convertido en su defensor si las mujeres tuviesen votos. Y el Alcalde les confesó que sí, porque con los miles de votos que en tal caso le hubieran ellas proporcionado, tendría asegurada la elección.

Cuando se penetra en la miseria de muchas familias, y sobre todo cuando se leen las descripciones que los inspectores del trabajo publican en todos los países, de la forma en que se lleva a cabo el trabajo femenino a domicilio, la miseria con que se le retribuye, las angustias mortales de tantas obreras, y la indiferencia de los políticos ante tales problemas, se ve claramente que el movimiento feminista no es como cree mucha gente un entretenimiento de mal gusto de mujeres ociosas y ligeras, sino, por el contrario, una empresa redentora

(1) Sidney and Beatriz Webb, *Problems on modern industry*

a la que hay que asociarse no solo por razones de justicia, sino también por motivos de humanidad

El prestigio de la causa feminista se ha empañado algo recientemente por ciertos extravíos cometidos por algunas feministas inglesas, de peor consejo que intención. Pero nada tiene que ver la bondad de una causa con la conducta de algunos de sus defensores.

El sufragio femenino ha sido combatido por muchos políticos, diciendo que solo deben votar quienes pueden llevar las armas. Los feministas han contestado que hay gran diferencia entre la función parlamentaria y la militar, que en muchos pueblos el servicio militar es voluntario, y que si las mujeres no son soldados, son las madres de los soldados. Algunas feministas candidas han añadido, además, que uno de los motivos por que piden el voto de la mujer es porque creen que cuando las mujeres dominen en los Parlamentos terminarán las guerras.

El sufragio, han dicho también algunos autores, es una función pública y no un derecho, y las funciones públicas solo deben ser ejercidas por quienes tengan capacidad para ello. Para esgrimir este argumento contra el sufragio femenino, sería necesario demostrar la incapacidad política de la mujer. No han faltado ciertamente autores que han sostenido la inferioridad mental de la mujer. La mujer, dice Meredith, es el animal que más tardara en domesticar el hombre. Conocida es también la definición que Schopenhauer daba de la mujer diciendo que es un animal de pelo largo y entendimiento corto. Bien es verdad que algunas mujeres no se han quedado tampoco cortas en sus juicios sobre los hombres. G. Elliot decía que el hombre es una calamidad necesaria. Todas estas frases pueden pasar como manifestaciones de un ingenio de mejor o peor gusto. Pero nadie ha probado con argumentos serios que la constitución física y mental de la mujer la imposibilita para el buen ejercicio de las funciones públicas. Lo que no hemos de negar nosotros es que en muchos pueblos, por las condiciones especiales en que se desarrolla su vida, la mujer no tiene aun la educación política necesaria para practicar el sufragio. Pero en la mayor parte de las naciones europeas, la mujer está íntimamente ligada a la vida pública, trabaja en el taller, en la fábrica, en los almacenes, lee la prensa, paga los impuestos, dirige instituciones de enseñanza y asistencia social, y revela así una capacidad política igual a la del hombre. Y se observa que este movimiento emancipador de la mujer, lejos de debilitarse, se extiende rápidamente por todos los países, aun por aquellos como el nuestro que parecían más apegados a

las costumbres tradicionales Estimamos por ello que las causas de la incapacidad política de la mujer son pasajeras, y que la corriente que tiende a establecer el sufragio femenino acabara por imponerse en todos los pueblos civilizados

En la época presente son ya varios los Estados que han admitido el sufragio femenino

En Noruega, la ley de 14 de Junio de 1907 concede el sufragio a todas las mujeres mayores de veinticinco años, sin distincion de estados, que paguen el impuesto correspondiente a una renta de 400 coronas (533 pesetas), si viven en las ciudades, y 300 coronas (400 pesetas) si habitan en el campo

En los Estados Unidos hay dieciséis Estados que han proclamado el sufragio de la mujer Hablando en terminos generales puede decirse que la causa del sufragio femenino ha triunfado en todos los Estados del Noroeste, que se consideran como los mas puramente americanos, encuentra algunos obstaculos en los Estados del Este, que son los centros de la gran inmigracion europea, y es combatido resueltamente en los Estados del Sur, porque las mujeres de la raza negra que allí tiene tanta importancia se hallan en un lamentable estado de incultura

En Australia, en todos sus Estados, con excepcion de Victoria, se ha reconocido a las mujeres no solo el derecho electoral activo, sino tambien el pasivo El mismo derecho se les ha otorgado en la isla de Man Y en Nueva Zelanda gozan del derecho de sufragio, pero no pueden ser elegibles para el Parlamento

En Inglaterra tienen las mujeres el sufragio activo y pasivo para las elecciones de las parroquias, los burgos y los consejos de Condado Repetidas veces se han presentado en la Camara de los Comunes diversas proposiciones que tendian a concederles el sufragio para las elecciones de Diputados Pero ninguna de ellas ha sido aprobada a pesar de que, sobre todo ultimamente, habia un gran numero de Diputados que defendian con entusiasmo la causa feminista

En los demas Estados es de pensar que también acabara por establecerse el sufragio femenino, porque en todos ellos el movimiento feminista tiene una fuerza creciente En los Estados influidos por los prejuicios contrarios a la mujer del Derecho romano, el movimiento feminista tardara aun algun tiempo en desenvolverse, porque son muchos los obstaculos sociales con que ha de luchar Por el contrario, en los pueblos influidos por el Derecho germano que tanto ha elevado la condicion de la mujer, la causa del sufragio femenino quedara pronto triunfante Y no ha de influir poco en ello el resultado tan bene-

ficioso alcanzado con el sufragio femenino en los Estados que lo han implantado

El Parlamento de Wyoming envió el 1894 a todos los Parlamentos del mundo una exposición en pro de los derechos políticos de la mujer que empezaba con estas palabras "Atendiendo a que el sufragio femenino, sin haber acudido a ninguna legislación violenta y opresiva, y sin causar ningún daño, ha contribuido a desterrar del Estado la criminalidad, el pauperismo y el vicio "

En Australia todos reconocen la gran intervención que han tenido las mujeres en la legislación protectora de los trabajadores y de los niños, y en las medidas tomadas para combatir los juegos de azar, y en Noruega han sido las mujeres las que han logrado las leyes dictadas contra el alcoholismo

En España la mujer puede ejercer el cargo más elevado del Estado. Puede ser Reina. Y dicho sea en honor de la capacidad política de la mujer, en nuestra historia patria brillan los nombres de algunas Reinas con un glorioso esplendor. Mas bajo la presión del Derecho romano, la mujer no solo carece de los demás derechos políticos, sino que, además, se encuentra en la esfera del derecho privado en una situación de indigna inferioridad. La mujer en España no puede ser testigo en el otorgamiento de un instrumento público, y lo pueden ser los niños de catorce años. La mujer solo puede ser tutora legítima, no puede ser testamentaria ni dativa, a pesar de su ternura por los niños. El padre que contrae segundas nupcias conserva la patria potestad sobre los hijos del primer matrimonio, la mujer la pierde. Un marido vicioso, si al celebrarse el matrimonio no se celebró un contrato de separación de bienes, y todos los matrimonios obreros se celebran sin contrato, puede cobrar el salario que gane la mujer con su trabajo y gastarlo en sus vicios. En cambio, una mujer no puede impedir que su marido se juegue los bienes de su dote estimada o las rentas de los demás bienes.

Y menos mal que últimamente se consiente a las mujeres casadas, burlando la ley, administrar libretas de las cajas de ahorros. Y no hablemos nada de las explotaciones de que son víctimas las mujeres obreras, y especialmente las que consumen su existencia en las labores del trabajo a domicilio.

Recientemente se nota en nuestra Patria una gran preocupación por los problemas femeninos. Una prueba de ello tenemos en la participación que se ha concedido a la mujer en algunas instituciones de asistencia social, y entre otras en el Consejo de protección a la infan-

cia, en las Juntas locales y provinciales de enseñanza, en el Patronato contra la trata de blancas, en los Dispensarios antituberculosos, etc. Y todos reconocen que la mujer española, por los tesoros de piedad, ternura y abnegacion que encierra en su espíritu, cumple en la esfera de la asistencia social una mision en la que no puede ser igualada ni reemplazada por el hombre

V SUFRAGIO DIRECTO E INDIRECTO —El sufragio politico puede ejercitarse de dos modos Pueden los electores designar directamente a los miembros de las Camaras legislativas, en cuyo caso el sufragio se llama directo, y pueden los electores designar un numero restringido de nuevos electores, que son los encargados de nombrar los representantes, y en ese caso el sufragio se llama indirecto o en diversos grados

Todos los Estados europeos practican hoy el sufragio directo para la eleccion de la Camara de Diputados En cambio, como veremos luego, son muchos los Estados en que se halla establecido el sufragio indirecto para la eleccion de la Camara Alta

En las primeras epocas del regimen constitucional se establecio el sistema del sufragio indirecto aun para la eleccion de los Diputados en la generalidad de los Estados Despues se desterro para esas elecciones, por considerar que es mas democratico el sistema en el que los electores elijan directamente a sus representantes

VI DISTRITOS UNINOMINALES Y ESCRUTINIO POR LISTA —Siendo los miembros de las Camaras representantes de todo el Cuerpo electoral, todos los electores debian organizarse, a ser posible, en un solo colegio electoral Pero eso resulta imposible en la practica cuando se trata, como ocurre en la epoca presente, de Estados que reunen un gran numero de habitantes Las tareas del escrutinio ofrecieran dificultades materiales insuperables, y ademas, la mayor parte de los ciudadanos no conocerian un numero bastante de candidatos para que pudieran ocupar todos los puestos de la Camara El numero de personas conocidas en cada region es muy pequeño, y la mayor parte de los candidatos no podrian reunir el numero necesario de votos para ser elegidos Hay, pues, necesidad de dividir el pais en secciones o circunscripciones electorales para que cada una de ellas elija un numero limitado de representantes Esta necesidad ha planteado el problema de si cada una de esas secciones debe elegir uno o varios representantes, es decir, si los distritos deben ser pequeños o grandes y si se debe aceptar el escrutinio uninominal o el escrutinio de lista

El sistema practicado en la generalidad de los Estados es el prime-

ro, mas hoy se observa en todos los paises una gran opinion que tiende a reemplazar los pequenos distritos por grandes circunscripciones para establecer asi el escrutinio de lista

Monsieur Esmein dice que "el escrutinio uninominal tiene la ventaja de ser facilmente manejable por todos, hace posible y hasta segura una eleccion personal por parte de los electores. Esta al alcance de todos, los candidatos que se presentan en un distrito no pueden ser extraños. Son generalmente conocidos de todos, su popularidad es una condicion de su exito. Todo elector al dar su voto elige un hombre de confianza. Sin duda el escrutinio uninominal restringe el horizonte electoral. La preocupacion de los intereses estrictamente locales podra frecuentemente ser la dominante. Mas esto no puede desagradar a los que quieren dar por base a las Asambleas legislativas la representacion de los intereses. De otro lado, conserva mejor su expresion electoral la opinion de las villas con las elecciones uninominales que no con el escrutinio de lista que la ahoga en el sufragio de los pueblos rurales. En fin, se puede afirmar que con la difusion de la Prensa diaria, siempre que se plantee una cuestion importante ante el pais, se impondra lo mismo a los distritos uninominales que a las grandes circunscripciones. Quedan la presion y la corrupcion que siendo mas faciles son mas de temer. Pero la comprobacion de poderes otorga a las Asambleas medios eficaces de represion y la legislacion puede actuar eficazmente contra estos fraudes como lo muestra el ejemplo de Inglaterra, (1)

La primera ventaja del escrutinio por pequenos distritos que señala Esmein, que es la de que el elector puede tener confianza en el candidato, nos parece mas bien un grave inconveniente. El Diputado no es un mandatario del elector, sino un representante del pais, y la nacion no gana nada con que el Diputado y sus electores sean amigos personales, basta con que el elector conozca, sin duda alguna, el partido en que se halla afiliado el candidato o en todo caso sus ideas politicas. Las relaciones de intimidad que el escrutinio uninominal establece entre los electores y su Diputado convierten a este en un comisionista u ordinario de los asuntos privados de los habitantes del distrito, y por ello se ve obligado a pasar el tiempo en las antecamaras ministeriales, y acaba por desentenderse de los asuntos generales de la Nacion para solo preocuparse de los intereses de los electores que le dan el acta. El caso de aquel Diputado suizo que se nego a

(1) Obra citada tit II cap II, seccion 2^a, num 2

votar un crédito para extirpar la filoxera, porque en su distrito no había viñas, es un ejemplo algo caricaturesco, pero muy expresivo del espíritu público que crean los pequeños distritos

Como ha dicho M. Waldeck Rousseau, los pequeños distritos tienen el inconveniente de dar más bien la medida de la popularidad de las personas que la medida exacta de la opinión de las circunscripciones

Además la experiencia ha demostrado que la acción de las Cámaras no es bastante eficaz para acabar con la corrupción electoral. Y en los países centralizados como España y Francia, la presión del Gobierno se efectúa con más facilidad en los distritos pequeños que en las grandes circunscripciones. Y a esto hay que añadir que se presta mucho más un pequeño distrito que una gran circunscripción a la compra de votos y a las diversas formas de corrupción política

Por otra parte, el escrutinio de lista tiene el mérito de multiplicar y exaltar en cierta forma el derecho de cada elector, permitiéndole contribuir a la elección, no de uno, sino de varios Diputados, y el de dar a las elecciones una significación política más grande. En los pequeños distritos, los candidatos atienden principalmente a los intereses locales, y en las grandes circunscripciones necesitan ensanchar los límites de sus programas, y puede decirse que los problemas que afectan a una gran circunscripción son los problemas generales de la Nación, los que deben plantear y resolver las Asambleas legislativas

Además, el escrutinio de lista es una condición indispensable para el establecimiento del régimen de representación proporcional que, como veremos más adelante, nos parece muy justo

VII EL RÉGIMEN DE MAYORIAS Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL —Las elecciones se verifican hoy en la mayoría de los Estados por el régimen llamado de mayorías, que consiste en elegir representante de un distrito al individuo que haya obtenido mayor número de votos. Pero los inconvenientes de este sistema son tan evidentes, que la generalidad de los tratadistas lo combaten y es de pensar que pronto será desterrado en la generalidad de los Estados

Con el régimen de mayorías puede darse el caso de que minorías muy numerosas queden sin representación alguna, y aplicando lógicamente este sistema, en la hipótesis de que toda la Nación constituyera un solo colegio electoral, un partido que reuniese la mitad más uno de votos monopolizaría la representación pública

“Los Estados generales (o lo que es igual, el Parlamento)—decía Mirabeau—son para la Nación lo que un mapa para una extensión física, sea en pequeño, sea en grande, la copia debe tener siempre

las mismas proporciones que el original, (1) Y eso solo puede lograrse con un sistema que tienda a que en las Asambleas legislativas tengan representacion todas las doctrinas en que se divide la opinion publica

Los defensores del regimen de mayorias dicen que generalmente los partidos tienen influencia distinta en las diversas regiones de cada pais, y que por ello las minorias de importancia dominan siempre en algunos distritos, y tienen así representación Es cierto, en efecto, que en Inglaterra y en algun otro pais hay regiones que simpatizan siempre con las ideas liberales y otras con las conservadoras Pero en la mayor parte de los paises no ocurre eso, y puede darse en ellos el caso de que una parte de la Nacion, por el hecho de contar algunos votos mas que la otra, llegue hasta a prescindir de la opinion de ella

Charles Benoist ha hecho notar tambien, que el menor mal del regimen de mayorias seria que monopolizara la representacion publica el partido que tuviera la mayoria absoluta de votos El mal puede ser mas grande, porque puede suceder que la mayoria de los representantes haya sido elegida por una mayoria relativa, y represente así una mayoria aparente, y no la mayoria real de los electores Y casi siempre ocurre ese hecho por el gran numero de electores que se abstienen de emitir el voto (2)

“Si la Nacion expresara directamente su voluntad—escribe Duguit—, seria la Nacion compuesta de sus diferentes partidos, es preciso, pues, que el Parlamento se componga de los mismos elementos que la Nacion y que los partidos que existen en la Nacion se encuentren en el Parlamento Y hay que añadir que solo un sistema de representacion proporcional puede atenuar la injusticia flagrante que impera bajo el regimen de mayorias, que puede hacer posible que la mitad mas uno de los ciudadanos viva solo la vida politica, quedando el resto como si no existiera, como si estuviera condenado a muerte civil La mitad mas uno es libre y si se quiere soberana, la otra mitad es sierva, atada a la urna como en otros tiempos a la gleba, (3)

Los partidarios del *mayoritismo* dicen, en cambio, que la representacion proporcional al aumentar la representacion de las minorias imposibilitaria la formacion de mayorias parlamentarias compactas, cuya existencia es necesaria para el buen funcionamiento del Gobierno La experiencia de Belgica ha demostrado que, por el contrario, la representacion proporcional, al aumentar la significacion politica de

(1) Citado por Esmein Obra citada, pag 318, nota

(2) Ch Benoist *Rapport.J off Chambre de Dep*, 1905, pag 472

(3) Duguit, obra citada tomo I cap III num 66

las elecciones, ha vigorizado la disciplina de los partidos y ha producido mayorías más unidas y fuertes que con el sistema electoral antiguo. Además, aun cuando la representación proporcional debilitara las mayorías, siempre será más importante para un país que su Parlamento sea un fiel reflejo de la opinión pública, que no que tenga una mayoría compacta. Se explica que los adversarios de los principios democráticos tengan poca confianza en los dictados de la opinión pública, pero no que participen también de esa desconfianza autores tan democráticos como Esmein, porque, en definitiva, desconfiar de la representación proporcional es desconfiar de la opinión pública, que es la resultante de todas las opiniones.

Mayor valor tiene la objeción que se ha dirigido contra la representación proporcional al decir que ese sistema entroniza el imperio de los partidos políticos y anula la influencia política de los hombres independientes que no quieren someterse a la disciplina de los partidos.

Lejos de tener prejuicios contra los partidos políticos, estimamos que son instrumentos necesarios del Gobierno parlamentario, y que por ello todo cuanto contribuya a su robustecimiento y desarrollo influirá beneficiosamente en la vida del Estado. De ello hablaremos extensamente en otro capítulo.

Y en lo que se refiere a los hombres que actúan fuera de los partidos, es de pensar que encontrarían mayores obstáculos aun, en el régimen de mayorías que en la representación proporcional para obtener una representación parlamentaria, porque si su labor fiscalizadora o sus ideas interesan a una parte de la opinión pública, se formará a su alrededor alguna agrupación que, como todas las minorías, tendrá más medios de exteriorizarse con la representación proporcional.

Para remediar en lo posible los inconvenientes del régimen de mayorías, se han ideado diversos sistemas, que pueden clasificarse en dos grupos: sistemas de participación de minorías y sistemas de representación proporcional.

Los primeros se limitan a garantizar una cierta representación a las minorías, los segundos aspiran a asegurar en cada circunscripción a todos los partidos que tengan un número importante de adeptos una representación equivalente a su valor numérico. Ambas clases de sistemas admiten como base el escrutinio por lista.

Entre los primeros nos ocuparemos del sistema del voto restringido y del sistema del voto acumulativo.

El sistema del voto restringido consiste en limitar el derecho del elector, no consintiéndole que vote mas que a un numero de candidatos menor que el de Diputados que hayan de ser elegidos por su circunscripcion. Si, por ejemplo, en una circunscripcion se eligen tres Diputados, el elector solo vota a dos, si se eligen cuatro, vota a tres, etc

Este sistema se halla establecido en España para las elecciones de Diputados a Cortes en las grandes circunscripciones, y como sistema general para las elecciones municipales y provinciales. El art 21 de la ley Electoral vigente (8 Agosto de 1907) dispone que "en los distritos en que deba elegirse un Diputado o un Concejal, cada elector no podra dar validamente su voto mas que a una persona, cuando se elijan mas de uno hasta cuatro, tendra derecho a votar uno menos del numero de los que hayan de elegirse, a dos menos si se eligieron mas de cuatro, a tres si se eligieron mas de ocho y a cuatro si se eligieron mas de diez." Este sistema se ha implantado tambien en la Republica Argentina y en Portugal

El Sr Santamaria de Paredes expone las siguientes observaciones incontestables sobre este sistema (1) "La claridad y sencillez de este sistema le hacen esencialmente practico, por mas que Bright, su implacable adversario, lo calificase de simple absurdo en materia de legislacion. Pero aunque tienda a corregir los vicios del regimen de las mayorias, no consigue que las minorias esten representadas *justa y proporcionalmente*, lo cual constituye su gran defecto

„Desde luego se advierte que es completamente arbitraria la relacion numerica que establece entre los representantes de la mayoria y los de la minoria, no pudiendo decirse que una Asamblea así elegida sea espejo fiel de la opinion. ¿Se acepta o no el principio de que las minorias deben estar representadas en el Parlamento? Pues si se acepta ¿con que derecho se reduce *a priori* su representacion legal a la tercera o cuarta parte de la que tenga un partido dominante? Es mas ¿con que derecho se cercena tambien la voluntad del elector, no permitiéndole que vote el numero total de los Diputados que han de representar su distrito? Admitase este sistema y se tendra de un lado una limitacion de todo punto arbitraria al derecho de las minorias, y de otro una imposicion no menos discrecional al derecho de las mayorias, impidiendo que estén representadas en la proposicion que les corresponda en los colegios donde triunfen por completo

(1) Obra citada, parte 3^a, seccion 1^a, cap II

„Esto sin contar que dentro de las minorías solo apareciera representada la que alcance un voto más, aunque sean de hechos iguales, no consiguiéndose tampoco la proporcionalidad de su representación „

* * *

El sistema del voto acumulativo concede al elector tantos votos como representantes hayan de elegirse en el distrito, con la facultad de distribuir esos votos en la forma que estime más oportuna, ya otorgando un voto a un candidato, o ya dos, tres o todos los votos que tenga. Supongamos que en un distrito se eligen cuatro Diputados. Cada elector tendrá cuatro votos y podrá dar cuatro votos a un solo candidato, o dos a uno y dos a otro, o a cada uno a cuatro candidatos, o podrá distribuir en otra forma sus votos.

Este sistema se halla establecido en Chile, en la Colonia del Cabo y en los Estados Norteamericanos de Pensilvania e Illinois. También estuvo establecido en Inglaterra para las elecciones de los Consejos escolares recientemente suprimidos.

“La proporcionalidad de este sistema—dice el Sr. Santamaria de Paredes—es más aparente que real y más bien de cálculo que de justicia. En tanto vale el voto de un ciudadano, en cuanto expresa su opinión respecto al representante que elige, por las ideas que significa, así es que por más que el elector de tres, cuatro o cinco votos a su candidato, todos estos votos no tendrán más valor moral que el de uno solo, porque solo expresan una opinión individual. Se dirá que lo que se procura ante todo es la representación del partido, esto servirá únicamente para indicar que ha de buscarse la proporcionalidad de otro modo diferente, no multiplicando la opinión del individuo, sino reflejando fielmente el número de opiniones individuales con que cuenta cada agrupación política. Por otra parte, como hace notar Mr. Gigon, no sería posible dar en la práctica a cada partido el número de representantes proporcionado al número de sus afiliados, defendiendo el éxito en la lucha electoral de la mayor o menor exactitud con que los directores de la elección calculen previamente el número de votos de que disponen, para aconsejar a los electores el número de veces que han de escribir el nombre de cada candidato en la papeleta, con lo cual el triunfo sería de los más hábiles, desestimándose casi por completo la iniciativa del elector „ (1)

* * *

(1) Obra citada, capítulo citado

Entre los sistemas que tienden a una representacion proporcional expondremos, en primer termino, el del cociente electoral, por ser el primero de ellos que se llevo a la practica

Andrae, Ministro de Dinamarca, consiguio que se pusiera en vigor el año 1855, y poco despues lo expuso teoricamente el publicista inglés Tomas Hare, este sistema fue tambien defendido por Stuart Mill

Dos elementos forman dicho sistema, el cociente electoral y la lista de preferencia. Se divide el numero de electores por el numero de puestos que se han de elegir, y el cociente es la cifra necesaria para ser elegido el cociente electoral. Supongamos así una circunscripcion que elige cinco Diputados y tiene 50 000 votantes. El cociente electoral sera 10 000, y, en consecuencia, seran elegidos Diputados todos los candidatos que reunan 10 000 votos. Pero como muchos candidatos pueden tener mas votos que los del cociente electoral, con el fin de que no se pierdan los que exceden de esa cifra y puedan servir para otro candidato, se concede a cada elector el derecho de votar a tantos candidatos como Diputados se hayan de elegir. Se cuentan, en primer termino, los nombres que ocupen el primer lugar, al que se llama lista de preferencia. Y en cuanto un candidato llega a reunir la cifra del cociente electoral que en el ejemplo propuesto seria 10 000, es proclamado Diputado y todas las demas candidaturas en que figure su nombre en primer lugar, se aplican al candidato cuyo nombre figure en segundo lugar, y así sucesivamente.

Este sistema parece sencillo y de facil manejo. Pero tiene dos grandes defectos que han sido la causa de su escaso exito. En primer termino, cada elector tiene facultad de colocar en la papeleta los nombres de los candidatos en el orden que quiera, y esto puede dar lugar a que los votos sobrantes de un candidato aprovechen a uno si el escrutinio empieza con unas papeletas, y a otro si comienza con otras papeletas. Supongamos que 20 000 candidaturas llevan en primer lugar el nombre de A, y que de esas 20 000, la mitad lleve el nombre de B en segundo lugar, y la otra mitad el nombre de C, tambien en segundo lugar. Segun que el escrutinio empiece por las papeletas que llevan el nombre de B en segundo lugar, o por las que llevan el de C, así los votos sobrantes a A, aprovecharan a C o a B.

El segundo inconveniente del sistema es que como el escrutinio hay que realizarlo en un solo Colegio, las operaciones escrutadoras resultan verdaderamente complicadas e interminables. El sistema sigue en vigor en Dinamarca para la eleccion de 52 miembros del Lands-

thing, y el año 1894 fue implantado en la Republica de Costa Rica para la eleccion de Diputados. Ademas, este sistema parece que da una representacion que expresa mas bien las simpatias personales de los electores que la fuerza de los partidos.

El sistema que hoy tiene mas aceptacion entre los defensores de la representacion proporcional, es el sistema de la concurrencia de listas, que debia llamarse con mas propiedad de la concurrencia de partidos. Con arreglo a este sistema el elector solo puede votar a la lista de un partido y por ello no puede figurar el nombre de un candidato en mas de una lista. Pero dentro de una lista puede votar a uno, a varios o a todos los candidatos de la lista. Terminada la votacion, se determina el cociente electoral, y se conceden a cada lista tantos puestos como el numero de veces en que contenga el cociente electoral. Y dentro de cada lista se eligen Diputados a los que hayan obtenido mayor numero de votos. En este sistema el elector expresa al mismo tiempo sus ideas politicas al votar la lista de un partido y sus preferencias personales al quedar en libertad de votar a los candidatos de la lista que estime oportuno.

El citado sistema ha sido perfeccionado con nuevos procedimientos y especialmente con el de la *cifra repartidora* propuesto por Mr. D'Hondt, que es el que con algunas ligeras modificaciones funciona en Bélgica desde la ley de 29 de Diciembre de 1899, y el que algunos partidos quieren implantar en Francia.

Segun el art. 262 de la ley belga citada, el sistema funciona del modo siguiente: "La oficina principal (la Junta provincial del Censo, que diriamos en España) divide sucesivamente por 1, 2, 3, 4, 5, etcetera la cifra electoral de cada una de las listas y coloca los cocientes en el orden de su importancia hasta que concurra un numero de cocientes igual al de los miembros que se han de elegir. El ultimo cociente sirve de divisor electoral. La reparticion entre las listas se realiza atribuyendo a cada una de ellas tantas actas como veces este comprendido este numero divisor en su cifra electoral."

Para comprender con mas claridad este sistema expondremos la forma en que lo explica Kloti (1). "Supongamos una circuncrpcion que elige 5 diputados. Los radicales proponen una lista, los liberales otra y los demócratas socialistas otra. Sobran así tres listas, I, II y III, que obtienen los siguientes votos, lista I 1 500 votos, lista II 800, lista III 600. ¿A quien concederemos el primer puesto? A la lista I, por-

(1) Kloti, *Die Proportionalwahl in der Schweiz*, pag. 375

que evidentemente obtiene por lo menos un puesto ¿A quien otorgaremos el segundo puesto? Si se lo damos a la lista I, tendra un acta por cada 750 votos (la mitad de 1 500) Mas la lista II ha obtenido 800 votos, por consiguiente, le concederemos el segundo puesto No podemos otorgar el tercer puesto a la lista III, porque esto haria un representante para 600 votos, y la lista I no ha obtenido mas que un acta en la reparticion, teniendo el doble de 750 votos El tercer puesto correspondera por ello a la lista I Si concediéramos el cuarto lugar a la lista I, los radicales tendrian un representante por cada 500 votos ($1\ 500 = 500 \times 3$), si se lo dieramos a la lista II, tendria esta un acta por cada 400 votos ($800 = 400 \times 2$) Pero la lista III ha reunido 600 votos y no ha obtenido aun ningun representante, luego se la debe conceder este puesto (el cuarto) El quinto lugar se debe dar a la lista I, porque de este modo tiene un representante por cada 500 votos, mientras que si se lo concedemos a la lista II o a la III, tendremos un acta por cada 400 votos en el primer caso y por cada 300 en el segundo He ahí la reparticion verificada El resultado final se establece así lista I, 1 500 votos y 3 actas, lista II, 800 votos y un acta, lista III, 600 votos y un acta La reparticion es todo lo proporcional que puede ser dada la indivisibilidad de las actas Desde el punto de vista matematico, el metodo de D'Hondt es inatacable Y ahora, ¿por que formula mecanica puede expresarse este modo de reparticion? En el ejemplo propuesto hemos escrito al lado de cada lista el numero de votos que ha obtenido Al lado del numero mas grande, pongamos la cifra 1, despues dividamos este numero 1 500 por 2, y escribamos al lado del mas grande de los tres numeros, 750, 800 y 600, la cifra 2, dividamos entonces 800 por 2 y comparemos los tres nuevos numeros, 750, 400, 600, y pongamos al lado del 750, la cifra 3 Dividamos despues 1 500 por 3, y veremos que de los tres numeros nuevos, 500, 400, y 600, el ultimo es el mas grande, y así continuariamos hasta el numero de representantes que se hayan de elegir,

En lo que se refiere a la forma en que han de distribuirse las actas concedidas a una lista entre los candidatos de ella, la ley belga dispone que cuando el numero de candidatos de una lista es igual al de actas que se le hayan atribuido, todos los candidatos seran elegidos Cuando el numero de candidatos es superior al de actas, seran elegidos los candidatos que hayan obtenido mayor numero de votos En caso de paridad de votos, prevalece el orden de presentacion (1)

(1) Art 265

Hay que tener, además, en cuenta que cada elector puede votar á uno, a varios o a todos los candidatos de la lista y en el orden que quiera. Lo que no puede es votar a candidatos de dos listas diferentes. Y cuando el elector solo vota a uno o a varios candidatos, pero no a todos los de la lista, su voto se cuenta para la lista, pero dentro de la lista solo para el candidato o los candidatos señalados.

El sistema indicado de D'Hondt se halla también establecido en la generalidad de los cantones de Suiza y en algunos Estados norteamericanos.

VIII EL SENADO O LA CAMARA ALTA —La organizacion de la Camara Alta varia de una manera profunda de unos a otros Estados.

Hay algunos Estados, como Francia, Suiza, los Estados Unidos y la Republica Argentina, en los que la Camara Alta tiene una organizacion democratica, aunque se diferencia de la Camara Baja en que sus miembros se eligen por sufragio indirecto. Asi, en Francia los Senadores son elegidos por compromisarios de los Ayuntamientos, por los Consejeros departamentales y por los Diputados a Cortes, en Suiza y los Estados Unidos por las legislaturas locales, y en la Argentina por las provincias y la capital. Tambien en Portugal es democratico el Senado, con la particularidad de que, segun los articulos 8° y 9° de la Constitución, los Senadores se eligen por sufragio directo, a razon de tres Senadores por cada distrito del continente e islas vecinas, y uno por cada provincia de Ultramar. Además, en todos los paises citados se diferencian ambas Camaras en que el Senado se renueva parcialmente, mientras que la Camara de Diputados se renueva totalmente, en que se exige mas edad para ser Senador que para ser Diputado y en que es de mayor duracion el cargo de Senador que el de Diputado. Parece que en dichos paises se ha buscado con esta diversidad de organizacion que cada una de las Camaras personifique, por su espiritu, una de esas dos tendencias necesarias para la vida de todo pueblo, la tendencia activa que agita y mueve las ideas y la tendencia moderadora que refrena los movimientos precipitados. Como veremos despues, en Suiza y en los Estados Unidos el Senado es, además, una garantia de la organizacion federal.

En Inglaterra, por el contrario, la Camara de los Lores es esencialmente aristocratica. La mayor partes de los Lores son hereditarios, y los demas unos son elegidos por los nobles de Escocia e Irlanda y los otros son los que ocupan las altas jerarquias eclesiasticas. Esta organizacion aristocratica se ha mantenido en pie a pesar del movimiento democratico moderno, porque la aristocracia inglesa ha sabido soste-

ner su prestigio político dando ejemplo de desinterés público, estudiando las cuestiones políticas, abriendo sus rangos a las personas de alta significación intelectual y, sobre todo, procurando ponerse en contacto con la opinión pública

En otros Estados, como Italia y el dominio del Canadá, los miembros del Senado son elegidos por el Gobierno. En Italia son, además, vitalicios. Este sistema responde a la idea de que deben tener participación en la función legislativa todos aquellos hombres que por su competencia técnica, los servicios que han prestado al Estado, su labor científica o por otros méritos ilustres pueden ser muy útiles a la patria, y que por su edad, por su modesta posición económica o por haber vivido apartados de los partidos políticos no estén en condiciones de lanzarse a luchas electorales.

En los Estados federales como Alemania, Suiza y los Estados Unidos, la Cámara Alta cumple principalmente la función de defender las libertades de los pueblos federados, y por eso representa a las distintas colectividades autónomas o unidas en la federación. En Alemania, el Bundesrath se constituye con Delegados de los Gobiernos de cada uno de los Estados que integran el Imperio. En Suiza se compone de Delegados de los Cantones y en los Estados Unidos de representantes de los Estados. También en Chile y en la Argentina el Senado se elige por las provincias.

Y por último, hay Estados, como España y Austria, que además de aceptar alguno de los principios expuestos, conceden también representación en la Cámara Alta a diversas Corporaciones intelectuales y sociales. Así en España tienen representación las Universidades, las Academias, las provincias, las dignidades eclesiásticas y las Sociedades económicas de amigos del país, y en Austria, las Cámaras de Comercio y de Industria.

Los principios en que se debe inspirar la organización política de un país solo pueden deducirse de su estado social. Por ello no debe plantearse el problema de la constitución que conviene a la Cámara Alta de un pueblo determinado sin tener en cuenta la fuerza política de los diversos elementos que lo informan. Pero como es un hecho que el espíritu igualitario y democrático, y ahora prescindimos de que ese hecho sea bueno o malo, se va apoderando de todos los Estados con una fuerza irresistible, y en un plazo más o menos largo destruirá o debilitará las instituciones fundadas sobre privilegios de clase, cabe discutir cuál es la organización de una Cámara Alta que más se armoniza con esos principios democráticos dominantes.

Muchos autores, fundandose en la concepcion organica del Estado que establece un paralelismo completo entre la sociedad y un organismo humano, han ideado la teoria de que la Camara de Diputados debe representar a los individuos, al elemento inorganico, y el Senado a los intereses sociales, al elemento organico. Esta doctrina cuenta en España con muy ilustres representantes (1)

En nuestra opinion, la concepcion organica del Estado carece de fundamento, y confunde la analogia con la identidad. Una agrupacion humana tiene indudablemente muchas analogias con un organismo. Pero de ahí a equiparar ambos conceptos hay un abismo. En un grupo de personas no hay mas personas que las que componen el grupo. Puede el Estado considerar a ese grupo como una persona juridica, del mismo modo que Calígula con sidero a su caballo como un Consul, o que en los banquetes antiguos se tenian por presentes a los muertos y se les servia un plato. Pero aunque no puede ser mejor la disposicion en que nos encontramos a asentir a tantos ilustres maestros, no podemos convencernos de que en un grupo de diez personas hay once personas.

Esto de traducir la ciencia juridica en ciencia natural como se ponen los versos en musica, usando la frase de Ostrogorski, esta bien para producir efectos literarios, para usar metáforas que adornan un discurso. Pero puede acarrear resultados muy funestos cuando se trate de sacar de esas semejanzas, consecuencias politicas, reformas de las instituciones.

La representacion de clases ha sido también defendida por algunos autores como Duguit, que han combatido energicamente la concepcion organica del Estado. Y es que segun Duguit en el Parlamento deben estar representados todos los elementos, opiniones e intereses que mueven a un pais.

No nos oponemos a que tengan cierta influencia en las deliberaciones legislativas los representantes de los intereses sociales de un pais. Pero si a que haya una Camara constituida exclusivamente con representante de los intereses sociales y que tenga igual poder que la Camara elegida por sufragio.

“Si se organiza la representacion politica—dice Ostrogorski (2)—sobre la base de las agrupaciones sociales, solo se lograra organizar los egoísmos en el Estado. Los intereses sociales se hallan demasiado

(1) Giner de los Rios. *La persona social*—Santamaria de Paredes, obra citada—Posada. *Tratado de Derecho político*

(2) M. Ostrogorski. *La democratie et l'organisation des partis politiques*, tomo II, cap II

representados en las Asambleas políticas. Y a este propósito recordaremos la frase de aquel norteamericano que decía que en las Camaras se hallan representados todos los intereses, menos el interés general. Por todas partes no se hace más que obedecer a preocupaciones de Sindicatos, Agrupaciones y localidades. Por ello todos los esfuerzos deben dirigirse a lograr que los electores, y en consecuencia los elegidos, se desprendan de lo particular y se coloquen sobre el terreno nacional general. Será una gran falta y una enorme desgracia que después de tantos siglos de lucha por la emancipación se revista a los antagonismos de intereses y a los egoísmos de clase de una forma legal que les comunique la personalidad política. Sin duda, una Sociedad vive de intereses, como el hombre vive de pan, pero en una sociedad en que la vida no se reduce a la lucha agria de apetitos, los intereses deben quedar subordinados a las ideas, que despojadas del elemento personal, es decir, de lo estrecho y mezquino, son las únicas fuerzas capaces de establecer la armonía y la justicia entre las tendencias divergentes „

Son también muy interesantes estas palabras que Esmein dedica al mismo asunto

“La misma razón de ser del Gobierno representativo y libre es la suposición de que el voto de los ciudadanos y sus representantes expresará el interés general y lo hará pasar a la legislación. Pero hace falta para esto que unos y otros hagan abstracción, en lo que ello sea posible, de sus intereses particulares, dejándose guiar por la razón y la justicia. Para asegurar este resultado, algunos pensadores del siglo XVIII, Rousseau y Sieyès mismo en 1789, querían prohibir todas las Asociaciones y Corporaciones que crean entre sus miembros un interés común y poderoso, y, sin embargo, particular en relación con la Nación entera. Era eso un error grave, era sacrificar uno de los derechos individuales más preciosos, pero sería un error no menos grave en sentido contrario, organizar el sufragio político en tal forma que los ciudadanos serían invitados, casi forzados por esta organización misma a no consultar más que sus intereses particulares y a olvidar el interés general. Sería favorecer la lucha de los intereses y las fuerzas que sin necesidad de estímulos extraños sufren ya muy difícilmente el yugo de la razón„ (1)

A pesar de que acabamos de demostrar que la teoría que tiende a organizar una Cámara de igual poder que la elegida por sufragio uni-

(1) Obra citada, pag 230

versal, con representantes de los intereses sociales, carece de fundamento científico porque no pueden equipararse las llamadas personas sociales a las personas individuales, y sería funesta para la vida nacional, esto no se opone a que reconozcamos la conveniencia de que los grandes intereses económicos y las agrupaciones profesionales puedan expresar y hacer oír al Gobierno sus votos, por órganos que los representen y sean libremente elegidos. Ciertamente hay un gran fondo de justicia en la queja formulada por mucha gente de que el Parlamento acaparado de hecho en su mayor parte por Abogados y políticos sin competencia se desentiende con demasiada frecuencia de los grandes intereses económicos del país. Mas todo esto solo puede conducir, como dice Esmeyn, "a organizar Asambleas elegidas según el principio de la representación de clases, pero simplemente *consultivas*, Asambleas que servirían para ilustrar a los Poderes públicos, pero sin participar en el ejercicio de la soberanía."

Además, las ventajas del sistema bicameral subsisten lo mismo cuando las dos Cámaras tienen el mismo poder, que cuando una de las Cámaras queda subordinada a la otra. En virtud de la última reforma parlamentaria, la Cámara de los Lores ha quedado completamente subordinada a la Cámara de los Comunes, sin que el Parlamento inglés haya perdido ninguna de las ventajas que proporciona la dualidad de Cámaras. Y esto nos indica que acaso la solución más acertada del problema de la organización de las Cámaras en un país democrático será una Cámara elegida por sufragio universal, soberana, y otra Cámara en la que haya representantes de los intereses sociales, miembros designados por el Gobierno atendiendo a sus condiciones relevantes, y miembros elegidos por sufragio indirecto, que este subordinada a la primera, con iniciativa parlamentaria y con facultades para obligar a la Cámara popular a deliberar nuevamente sobre sus acuerdos, pero sin facultades para anularlos. De este modo el Parlamento tendría todas las ventajas del sistema bicameral, los intereses sociales tendrían un órgano de expresión y de influencia en la vida pública y la Cámara popular ejercería el supremo poder legislativo.

IX RENOVACION TOTAL Y PARCIAL DE LAS CAMARAS —En todos los Estados actualmente la Cámara Baja se renueva en su totalidad. En cambio el Senado se renueva parcialmente en la mayor parte de los Estados, y además debemos añadir que en muchos Estados hay en la Cámara Alta miembros vitalicios.

El sistema de la renovación total parece que es el que más se armoniza con la naturaleza representativa del Parlamento.

“Cierto es—dice el Sr. Santamaria de Paredes—que la renovacion total produce agitaciones en todo el pais, pero prescindiendo de que el haber agitación no siempre es malo por ser señal de vida, aceptese el sistema de renovacion parcial, y entonces, como dice Chateaubriand, la fiebre electoral sera continua. Tiene razon Stuart Mill, si la renovacion de las Camaras se explica por el cambio de opinion, debe procurarse que el nuevo Parlamento sea plenamente expresion de esta. Como se ve, el problema parece resuelto en el terreno cientifico en favor de la renovacion total, con objeto de que siempre los Parlamentos representen el estado actual de la opinion publica., (1)

X PRIVILEGIOS DE LOS MIEMBROS DE LAS CAMARAS —La trascendencia de las funciones que desempeña el Parlamento ha sido causa de que en todas las legislaciones se concedan a los miembros del Parlamento ciertos privilegios necesarios para garantizar su independencia.

El primero de estos privilegios es el de la inviolabilidad por los votos que emitan en las Camaras. En este punto estan acordes todas las legislaciones vigentes.

Otro de los privilegios es el que se ha llamado de la inmunidad parlamentaria, que consiste en el derecho de todo representante, a no ser procesado sin autorizacion de la Camara a que pertenezca. En esta materia, la legislacion española es la que mas protege a los Diputados y Senadores porque, segun nuestra legislacion vigente, un Diputado o un Senador no pueden ser procesados, esten abiertas o cerradas las Cortes, sin la autorizacion de la Camara respectiva, salvo el caso de que sean sorprendidos en flagrante delito. Y ademas solo pueden ser procesados por el Tribunal Supremo. En la mayoria de las legislaciones extranjeras, la previa autorizacion parlamentaria para procesar a un Diputado o Senador, solo se requiere cuando el Parlamento esta abierto. Si esta cerrado, los miembros del Parlamento quedan sometidos a los Tribunales como cualquier otro ciudadano.

En algunos paises, los Diputados y Senadores tienen ademas el derecho a cobrar un sueldo o una indemnizacion por el desempeño de su cargo. En Francia, los Diputados y Senadores cobran 15 000 francos anuales. En Inglaterra, los Diputados cobran 400 libras esterlinas anuales (10 000 pesetas). En Alemania, los miembros del Reichstag reciben una indemnizacion de 3 000 marcos anuales. En Italia y en España, los Diputados y Senadores tienen derecho a viajar gratuitamente por ferrocarril. Y en la mayor parte de las Republi-

(1) Obra citada parte 3^a, seccion 2^a, cap II

cas americanas cobran un sueldo los miembros de las dos Camaras.

El principio de las dietas parlamentarias ha sido muy vivamente atacado. Sin embargo, estimamos que en un regimen democratico no puede ser discutido con fundamento. Si se reconoce a todo ciudadano rico o pobre el derecho a formar parte del Parlamento es necesario ponerle en condiciones de que pueda dedicar su vida a las funciones parlamentarias, y esto aparte de que todo trabajo publico o privado debe ser retribuido. Ademas, el derecho de los electores a escoger su representante queda limitado si no se admiten las dietas parlamentarias, porque no podran ser representados por quien carezca de una buena posicion economica, y el pais puede verse privado del concurso de hombres distinguidos a quienes la falta de grandes medios de fortuna les impide abandonar sus negocios o su profesion para ir a sentarse en el Parlamento. Muchos dicen que el sueldo de los Diputados serviria para avivar el deseo de entrar en el Parlamento de los politicos de oficio. Creemos que, por el contrario, la falta de sueldo sirve a muchos politicos inmorales para excusar los negocios corrompidos en que se mezclan. Cuando las funciones parlamentarias no son retribuidas, los Parlamentos solo pueden componerse de personas acomodadas, de personas que ejercen sus profesiones o tienen sus negocios en la capital en que se celebran las sesiones de las Camaras o de gente inmoral. Y solo retribuyendo los cargos parlamentarios podra lograrse que el Parlamento se constituya con verdaderos representantes de los electores, con personas morales de todas las categorias sociales.

Con el mismo fin que los privilegios citados, es decir, para garantizar su independendencia, en todas las legislaciones se limitan los derechos de los miembros de las Camaras, incapacitandoles para el ejercicio de otras funciones publicas y para ser premiados con honores y comisiones retribuidas. Esta limitacion de los derechos de los representantes parlamentarios es altamente necesaria, porque asi pueden sustraerse de la accion del Gobierno que es quien concede los cargos, empleos y honores.

XI EL "REFERENDUM," Y LA INICIATIVA POPULAR —En la epoca actual han alcanzado un gran desenvolvimiento en Suiza y en los Estados Unidos, y han ganado muchos adeptos en el campo de la ciencia, dos instituciones que tienden a completar la accion parlamentaria el *referendum* y la iniciativa popular.

El *referendum* es el sistema que tiende a que una ley no pueda ser puesta en vigor si despues de haber sido aprobada por las Camaras no es aprobada nuevamente por el Cuerpo electoral. La palabra *refe-*

rendum ha sido tomada de la frase *ad referendum*, que se usa en los Tratados internacionales y que indica que necesitan estos, para ser validos, la ratificacion de los respectivos Estados

El *referendum*, como vemos, es una aplicacion del regimen de democracia directa a los tiempos presentes. La Convencion francesa establecio por primera vez este sistema con el nombre de voto popular al declarar el 21 de Septiembre de 1792, que "no puede haber Constitucion hasta que ella sea aprobada por el pueblo." Y dicho sistema fue aplicado a la Constitucion de 1753, a la del 5 Fructidor, año III, y a la del 22 Frimario, año III. La tradicion asi establecida se conservo para el establecimiento del Consulado vitalicio y del Imperio. Napoleon III hizo reaparecer este principio con un nuevo nombre, el de plebiscito, y con una nueva forma, porque pidio al pueblo poder para conservar la autoridad suprema y dictar una Constitucion con arreglo a los principios consignados en la proclamacion.

Pero donde realmente se ha desenvuelto y ha arraigado el *referendum* es en Suiza.

El *referendum* tiene como complemento el principio de la iniciativa popular que reconoce el derecho de un cierto numero de ciudadanos a pedir que una ley se someta al *referendum*, o que el Parlamento discuta un proyecto de ley determinado.

En Suiza, en virtud de la enmienda constitucional de 1874, seran sometidas al *referendum* todas las leyes federales cuando lo soliciten 50 000 ciudadanos o cinco Cantones por lo menos. Ademas, la Asamblea federal tiene tambien la facultad de someter al *referendum* las leyes que estime oportunas. Y segun la enmienda constitucional de 1891, la iniciativa popular puede ejercitarse tambien por 50 000 ciudadanos para reclamar la adopcion de un nuevo articulo constitucional y la derogacion o la modificacion de los articulos vigentes (1).

Las leyes sometidas al *referendum* se votan por los electores en bloque, aprobando o rechazando toda la ley. Y la iniciativa popular puede ejercitarse presentando una proposicion concebida en terminos generales, o un proyecto con todo el articulado. Recientemente la iniciativa popular se ha extendido tambien, en la practica, a materias que no son constitucionales.

El *referendum* y la iniciativa popular se hallan tambien establecidas en las legislaciones particulares de la mayor parte de los Estados locales de la Republica norteamericana, para las materias constitucio-

(1) Curti, *Le referendum* traduccion francesa de J. Roujat.

nales. Ultimamente ha alcanzado una gran importancia el llamado *referendum consultivo*, por el cual una legislatura, antes de legislar, somete al sufragio popular los principios fundamentales de un proyecto en ella presentado. También la iniciativa popular ha obtenido nuevas aplicaciones en el régimen municipal de algunos Estados de la Unión. Con arreglo al sistema llamado de Des Moines, por haber sido implantado por primera vez en esa ciudad, y que hoy se halla establecido en muchos Municipios, el 25 por 100 de los electores, cuando no este conforme con la gestión del Alcalde o de cualquier Consejero municipal, puede pedirles que se sometan a nueva elección, si ha pasado un cierto plazo desde la elección en que fueron nombrados (1), y si no ganan esa elección tienen que presentar la dimisión de sus cargos.

La campaña que emprendió en las elecciones de 1910 el partido conservador inglés en defensa del *referendum* como medio de resolver los conflictos que podían surgir entre las dos Cámaras del Parlamento, ha motivado una abundante literatura relativa a este asunto en toda Europa. Y es digno de hacerse notar el hecho de que el *referendum* tiene en su favor a los conservadores y a los elementos de la extrema izquierda, y es combatido por los liberales ingleses y los republicanos gubernamentales de Francia.

Todas las simpatías que nos despierta el régimen de democracia directa cuando se trata de pequeños pueblos, se trocan en desconfianzas cuando se trata de las nacionalidades modernas. Y es que el *referendum* tiene inconvenientes muy graves, como ha puesto en claro M. Esmein (2). "Este sistema—dice el insigne maestro—es vicioso en el fondo porque la mayoría de los ciudadanos, muy capacitada para elegir representantes de opiniones conocidas y orientar así la legislación y el Gobierno, es incapaz de apreciar las leyes o los proyectos de ley que le sean sometidos. Le faltan para esto, como decía Sieyès, dos cosas necesarias: la instrucción para comprender estos proyectos y el tiempo para estudiarlos. Supongamos que un Código de comercio o una ley sobre la Marina se someten al voto de labriegos y montañeses. Sucederá faltamente una de estas dos cosas, o votará la mayoría a ciegas un proyecto que no comprende, o lo rechazará por motivo de cualquier disposición quizás secundaria, contra la cual se haya formado uno de esos prejuicios populares tan rápidos en nacer como difíciles en destruir.

(1) L. S. Rowe, *El Gobierno de la ciudad y sus problemas* traducción española de Lucila Posada.

(2) Esmein obra citada tit. II cap. II sección 3ª, num. 4.

„El sistema es no menos vicioso en la forma. Aparta, desde luego, toda discusion seria ante el Cuerpo que debe dar a la ley su sancion definitiva. Esta discusion era posible todavia en las pequeñas Republicas antiguas, cuando la Asamblea del pueblo entero podia presentarse sobre una misma plaza publica al rededor de la tribuna, a la que subian uno tras otro los ciudadanos mas ilustres y los primeros oradores de la Nacion. Es imposible entre los millares de Asambleas primarias, entre las que se repartiria necesariamente una gran Nacion, para proceder a un voto popular. Se nos dira quizas, que las Sociedades modernas poseen en la Prensa diaria un medio de informacion y un instrumento de discusion mas poderoso mil veces que las arengas de los oradores antiguos. La voz de la Prensa es radicalmente insuficiente para instruir al pueblo sobre las leyes en discusion, porque no establece de hecho ningun debate contradictorio, si cada hombre del pueblo lee hoy un periodico, ordinariamente no lee mas que el suyo. De otro lado, la experiencia demuestra desgraciadamente cuan apasionados, y sobre todo superficiales, son los debates que se mantienen en los periodicos destinados especialmente a las clases populares. Y esto no es todo, el sistema es mas defectuoso todavia en otro de sus aspectos. Lo que se somete al voto del pueblo es una ley toda entera, un bloque indivisible, porque practicamente se caeria en complicaciones irresolubles, si se quisiera hacer votar separadamente cada uno de los articulos. Y el voto en estas condiciones no es ya libre, desde el momento en que el elector se ve frecuentemente en esta alternativa, o rechazar una ley que estima buena en su principio, porque contiene alguna disposicion que juzga inadmisibile, o admitir esta disposicion por no rechazar la ley entera.

„El *referendum* tiene todavia otro inconveniente incontestable. Y es que menosprecia el Gobierno representativo sin suprimirlo. ¿Que autoridad pueden tener las Camaras, si las leyes discutidas y votadas por ellas pueden a cada instante ser rechazadas por capricho o ignorancia, por la mayoria misma que ha elegido sus miembros sobre un programa determinado? ¿Quienes son los hombres que en tal medio querran aceptar el mandato de Diputado?„

Hay que reconocer tambien que la experiencia suiza no habla muy en favor del *referendum*. Asi han sido rechazadas por *referendum*, entre otras leyes importantes, una que señalaba retiros a los funcionarios que hubieron servido durante la mayor parte de su vida al Estado, otra que imponia la vacuna obligatoria y otra que reorganizaba el Ejército sobre base nacional.