

Revista de Derecho

SUMARIO:

Editorial	<i>Derechos civiles de la mujer.</i>
Pedro Aguirre Cérda	<i>Nacionalismo</i>
Francisco Jorquera F.	<i>La reforma de la ley de elecciones.</i>
Rolf. F. Siebel J.	<i>El derecho internacional de las obligaciones.</i>

NOTAS AL MARJEN.—«*La cátedra de introducción al estudio del derecho*». «*El derecho de familia en la legislación rusa*». «*Antecedentes de la ley 5478*».

REVISTA DE REVISTAS.—«*El homicidio por piedad*». «*Capacidad jurídica de la mujer casada*». «*Servidumbres eléctricas*». «*El lenguaje de los testigos*».

JURISPRUDENCIA.—«*De la interpretación de las leyes tributarias*». «*De la entrega de aguas que han sido objeto de un contrato de compra-venta*». «*De las adquisiciones hechas en la quiebra por el acreedor hipotecario*». «*De la nulidad del matrimonio*». «*De la naturaleza del derecho real de herencia*». «*De la reclamación sobre aplicación de un impuesto*». «*De la citación de evicción en los juicios de desposeimiento*». «*La tuberculosis pulmonar, accidente del trabajo*».

LEYES Y DECRETOS

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN — Chile

Francisco Jorquera F.

La reforma de la Ley de Elecciones

EN un suscinto estudio que sobre la crisis de la democracia hicimos en la edición de la REVISTA DE DERECHO correspondiente al mes de Enero de 1934, sentamos la conclusión de que los males de la democracia —la más perfeccionada forma de Gobierno que hasta ahora se ha imaginado o implantado— no constituyen defectos fundamentales del sistema, sino que son el resultado de la deficiencia de la materia prima —los ciudadanos— y de los errores de aplicación.

No hagamos más democracia, sino mejor democracia, como lo preconiza Edward Lindeman, por la mayor difusión de la cultura, y por la revisión de nuestro sistema electoral: los otros remedios son peores que la enfermedad.

* * *

El sistema electoral chileno es, teóricamente, uno de los

más perfeccionados que existen en el mundo, ya que proporcionan a cada agrupación de ciudadanos la exacta representación que le corresponde; pero adolece de defectos de detalle y de defectos de fondo que se hace preciso corregir para hacer una realidad de la democracia. Aquellos se refieren a la misma ley que se encuentra en aplicación y su corrección sería de toda suerte necesaria, aún cuando se mantuviera en vigor el actual sistema; éstos dicen relación con el sistema mismo, que no permite el predominio de las mayorías, sino que provoca la desunión, el imperio de las minorías y, por consecuencia, la anarquía.

* * *

En circunstancias de que desempeñábamos, en 1931, la representación del partido en cuyas filas militamos ante la Cámara de Diputados, sometimos el problema, en el primero de sus aspectos, a la consideración de nuestros colegas de esa representación, que nombraron una comisión para que estudiara la materia. A ella entregamos un proyecto concreto que no fué oportunamente informado, de tal manera que quedó reducido a una simple buena intención de aquéllas de que, según es fama, se encuentra abundantemente empedrado del Infierno. Servirá, sin embargo, como base de este estudio, en la esperanza de que pueda ser más útilmente aprovechado, en cuanto se emprenda la revisión de nuestra ley electoral sin mayores pretensiones relativas a la revisión del sistema en que ella se inspira.

* * *

El artículo 13 de la Ley de Elecciones establece en la parte final de su inciso 2.º que "un candidato no podrá figurar en más de una lista y en una misma circunscripción electoral", disposición que tiene indudablemente por objeto el evitar que un candidato oficial de su partido se presente también como independiente; pero el peligro que crea la disposición es bien

La reforma de la Ley de Elecciones

27.

notorio, por cuanto podría inutilizarse a cualquier candidato ya presentado o próximo a presentarse, incorporándolo en otra lista por sus adversarios. Bien es cierto que la ley no ha señalado sanciones por el incumplimiento de sus disposiciones al respecto; pero un principio general de derecho establece que los actos que la ley prohíbe son nulos y no pueden producir efectos jurídicos de ninguna clase, no obstante lo cual la jurisprudencia del Tribunal Calificador ha aceptado esas presentaciones múltiples. Es evidente que esas interpretaciones, fundamentadas en el ejercicio de la amplia facultad que existe para apreciar la prueba, han contrariado las disposiciones legales, de tal manera que es probable que no se repitan en el futuro, por lo cual habría que optar por uno de los dos males: o la presentación de candidaturas independientes a pesar de encontrarse un nombre incorporado en la lista oficial de un partido, o el empleo de las malas artes para la inhabilitación de los candidatos. Creemos que aquel mal es el menor y que, por consiguiente, debe modificarse la ley en el sentido de suprimir la parte final del inciso 2.º del artículo 13.

* * *

El art. 14 de la Ley General de Elecciones de 1925 —Decreto Ley número 542, de fecha 19 de Septiembre— pretendió establecer una estricta disciplina de los partidos políticos y determinó en su letra a) que las declaraciones de candidaturas podrían ser hechas por el directorio local del partido respectivo, siempre que hubiere tenido representación en el Congreso en cualquiera de los dos últimos períodos. Pero, como es de necesidad y conveniencia que las nuevas corrientes de la opinión pública tengan los medios para hacerse representar, estableció en su letra b) que las declaraciones podrían también hacerse por no menos de ciento ni más de ciento cincuenta ciudadanos inscritos en los respectivos registros; estas declaraciones podían firmarse separadamente y ante diversos notarios.

La Ley número 4.763, de 6 de Enero de 1930, modificó esas disposiciones en la siguiente forma: a) podían hacer las

declaraciones las "grandes entidades de carácter político, social o económico cuyas autoridades directivas hubieren registrado sus respectivas denominaciones, sus directorios centrales y sus programas ante el Director del Registro Electoral; y b) podían hacerlas también no menos de cuatrocientos ni más de cuatrocientos cincuenta electores, si se trataba de diputados, ni menos de novecientos ni más de mil electores, si de senadores: todos los electores debían concurrir en un solo acto y formular numerosísimas declaraciones para acreditar su identidad electoral.

La primera de estas disposiciones incurría en el error de no definir a las "grandes entidades de carácter político, social o económico"; pero se entendió empíricamente que la calificación debía hacerse por el Director del Registro Electoral en comunicación dirigida a su jefe, el Ministro del Interior. No es necesario entrar en consideraciones de naturaleza alguna para demostrar el absurdo de que sea un simple funcionario administrativo quien habilite o inhabilite, bajo la presión del Ejecutivo, a las entidades políticas, sociales o económicas para formular presentaciones de candidatos. En el mismo año 1930 se negó la calidad de "entidad" a una poderosa organización política que dirigía, en Santiago, don Manuel Navarrete, y se dió esa calidad a una organización artificialmente formada, la Confederación Republicana de Acción Cívica, cuya vida fué tan efímera que no pudo soportar la primera prueba de fuego en las urnas electorales. En 1934 se inscribió un nuevo partido demócrata, cuyo programa es el mismo que tiene la otra fracción, y se negó el derecho de inscripción a una de las fracciones del partido social-republicano, a pretexto de que la otra fracción había mantenido la continuidad en la transmisión de su dirección.

Frente a tal aberración legal, bajo la presión de las circunstancias y ante el justo clamor de la opinión pública, el Decreto Ley número 638, de 21 de Septiembre de 1932 determinó que las declaraciones podrían hacerse por las "entidades de carácter político, social o económico que tuvieran personería jurídica (seguramente quiso decirse "personalidad" jurídica

La reforma de la Ley de Elecciones

29

ca) y que cumplieran con los requisitos de inscripción de su denominación, su directorio y su programa. "Si del resultado de la elección, algunas de las entidades no alcanzare representación, el Director del Registro Electoral procederá a cancelar la respectiva inscripción".

No son más beneficiosos los resultados de esta reforma, por cuanto se reemplaza la tiranía de un funcionario o, más propiamente, la intervención del Ejecutivo, por la anarquía de innumerables agrupaciones que, por el sólo hecho de hacer su inscripción ante el Director del Registro Electoral, quedan habilitadas para hacer declaraciones. El criterio tornadizo de la Dirección, por lo demás y como lo demuestran los ligeros antecedentes que antes quedan apuntados, reconoce el derecho de vida de algunas entidades y lo niega a otras, según sean los vientos que soplen en las alturas, y bien se comprende que, en tales condiciones, no hay garantías serias del ejercicio del derecho electoral.

Bien es cierto que la fantástica multiplicación de los partidos o "entidades" se limita por el hecho de no obtener representación en el Congreso Nacional; pero esta limitación no es suficiente, por cuanto el número de partidos es y será siempre exagerado y su acción perturbará constantemente la existencia, las funciones y la disciplina de las mayorías.

La solución del problema debe buscarse, en nuestro modo de pensar, en el restablecimiento de las disposiciones de la ley de 1925, en el sentido de que las declaraciones podrían hacerse por los directorios locales de los partidos políticos —únicas entidades que legítimamente pueden aspirar a tener en sus manos la dirección de los negocios públicos, según las acertadas expresiones de uno de los constituyentes de 1925, el general Mariano Navarrete—. Pero la representación que dichos partidos hayan tenido en el Congreso en cualquiera de los dos últimos períodos, debe reunir mayores exigencias, para asegurar la reducción de las colectividades políticas —única manera de lograr el imperio de las mayorías, que es la expresión de la democracia— y, así, creemos que debería establecerse que las declaraciones podrían hacerse por los partidos políticos que ha-

yan tenido una representación de no menos de quince diputados —el diez por ciento del total— en el anterior Congreso.

En cuanto a las nuevas colectividades o a las que tengan una representación menor, les queda expedito el camino en las presentaciones independientes.

Sin perjuicio de lo expresado, deberán complementarse más adelante las disposiciones legales con una acabada reglamentación sobre la existencia y el funcionamiento de los partidos políticos, porque, de acuerdo con lo que sostiene el Dr. José Nicolás Matienzo en sus "Nuevos problemas políticos e históricos", no es posible aceptar que, en tanto que las leyes señalan reglas precisas para la organización y el funcionamiento de las sociedades civiles o comerciales cuyas actividades sólo atañen a los intereses de grupos de personas, se prescinda de esas reglas en lo relativo a las grandes asociaciones que tienen a su cargo la tuición de los intereses públicos, mucho más importantes que los de aquéllos grupos".

* * *

La segunda de las disposiciones mencionadas tenía el defecto gravísimo de impedir en absoluto la presentación de candidaturas independientes, por la imposibilidad física de que, cuando menos, cuatrocientos electores concurren en un solo acto, ante el mismo notario, a cumplir con todos los requisitos que la ley imponía para hacer declaraciones de candidaturas. ¡A razón de cinco minutos por persona, se requerirían treinta y tres horas para el acto de la declaración!

El Decreto Ley número 638, de 1932, ya mencionado, restableció los términos primitivos de la ley general de elecciones dictada en 1925.

Si bien es cierto que la conveniencia pública aconseja evitar en lo posible las candidaturas independientes y la existencia de pequeñas agrupaciones perturbadoras de la disciplina democrática, es conveniente que se permita, bajo determinadas condiciones de respetabilidad, la formación de las nuevas corrientes de la opinión, como válvula de escape para la propia

La reforma de la Ley de Elecciones

31

estabilidad del régimen. Esas condiciones deben referirse, en nuestro modo de sentir, a la exigencia de un número crecido de electores para hacer las declaraciones —por ejemplo, el cincuenta por ciento del término medio de los sufragios necesarios para la elección de un diputado—; pero sin la obligación de concurrir en un solo acto y ante el mismo notario, requisito que, por lo demás, está suprimido por el Decreto Ley número 638, de 1932.

* * *

Las leyes electorales se han dictado, en nuestro país, en presencia del advenimiento próximo de la renovación de los Poderes Públicos, principalmente del Congreso Nacional, y han debido adolecer, por consiguiente, del defecto gravísimo de estar presionadas por las circunstancias e influenciadas por los intereses inmediatos de partidos y de legisladores. Así, para referirnos únicamente a lo ocurrido en los últimos veinte años, la Ley 2.963 se dictó el 11 de Febrero de 1915, frente a las elecciones de Marzo de ese año; el Decreto - Ley número 542, de 1925, se promulgó en 19 de Septiembre, frente a las elecciones presidenciales de Octubre y parlamentarias de Noviembre del mismo año; las modificaciones de ese decreto - ley se hicieron por los que llevan los números 710 y 721, en 6 y 28 de Noviembre, pocos días antes de las elecciones legislativas que se realizaron el 22; la Ley 4.763 es de 6 de Enero de 1930, en circunstancias de que las elecciones legislativas eran el primer Domingo de Marzo y el Decreto - Ley número 638 es de 21 de Septiembre de 1932, para la realización de elecciones en 30 de Octubre.

Así se explica que la ley general de 1925, modificada por el Decreto - Ley número 710, estableciera que para las elecciones del 22 de Noviembre, las mesas directivas centrales de los partidos podrían declarar sus candidatos para cada circunscripción ante el Conservador del Registro Electoral y que esas declaraciones prevalecerían sobre las que hubieren hecho los directorios locales de los mismos partidos. Esta disposición

debía aplicarse en armonía con los artículos 18 y 104 del Decreto - Ley número 642 que determinaban que, cuando las declaraciones legalmente presentadas contuvieren un número de candidatos que no sobrepasare al de los que correspondiera elegir, el Conservador de Bienes Raíces se limitaría a comunicar el hecho al Conservador del Registro Electoral, y que, comprobado por el Tribunal Calificador tal hecho, procedería a proclamar sin más trámite a las personas que aparecieren favorecidas.

En consecuencia, los directorios generales podían, por sí y ante sí, hacer la total elección de los diputados y senadores.

En la aplicación práctica de estos preceptos, los partidos procuraron llegar a un acuerdo y sometieron sus divergencias al arbitraje del, a la sazón, Presidente electo de la República, don Emiliano Figueroa Larraín, cuyo fallo no fué aceptado por demócratas y asalariados, circunstancia que, en la hora undécima, impidió la elección del Congreso por tales procedimientos.

Así se explica también que la reforma practicada por la Ley número 4.763, en 6 de Enero de 1930, repitiera los mismos preceptos, con la sola diferencia de que suprimió las presentación de candidaturas independientes, por la serie inaudita de exigencias para hacerlas que impuso en el artículo 14. En esta oportunidad se realizó la elección, sin elección, por las mesas directivas centrales.

Aún cuando, en una y otra oportunidad, se trataba de disposiciones transitorias, conviene tomar nota de ellas para señalar los peligros de las reformas electorales practicadas bajo la presión de las circunstancias y de los intereses creados, para traducirse en la negación de la soberanía popular, usurpada legalmente por los organismos directivos centrales.

Bien es cierto que la intervención exclusiva de esos organismos asienta la disciplina y hace una más cuidadosa selección del personal parlamentario; pero es de todas maneras necesario que la soberanía, en su manifestación más amplia que es la delegación de sus poderes soberanos, se ejercite por el pueblo en que reside, de acuerdo con los preceptos constitucionales, lo que tiene, además, la ventaja de servir de válvula

La reforma de la Ley de Elecciones

33

de escape para las inquietudes y rebeldías.

La selección y la disciplina tienen otros resortes que ya han quedado señalados o que más adelante señalaremos.

* * *

Entre estos resortes, uno de los más eficaces es la prohibición de alterar el orden de las preferencias señaladas en las presentaciones o declaraciones de candidaturas y sus listas.

La primitiva ley electoral de 1925 no facultó para establecer esa prohibición; pero el Decreto-Ley número 710, de 6 de Noviembre del mismo año, complementando la letra a) del artículo 14, estatuyó que los presidentes y secretarios de los directorios locales de *dos* o más partidos podrían hacer declaraciones conjuntas para diputados o senadores y establece expresamente que las preferencias de sus declaraciones no podrían ser alteradas por los electores.

La Ley número 4.763, por su parte, al modificar el artículo 14, no consideró la idea de prohibir la alteración de las preferencias y lo propio ha ocurrido con las disposiciones legales posteriores.

En nuestro modo de pensar, sería de alta conveniencia pública no sólo el restablecimiento de los preceptos del Decreto-Ley número 710, sino que también su ampliación en el sentido de que la declaración de inalterabilidad de las preferencias puede hacerse por el directorio local de un partido, respecto de la circunscripción electoral que sea de su jurisdicción, y por la mesa directiva central respecto de una, varias o todas las presentaciones de un partido en la República entera.

Esta reforma cabría en la parte final del artículo 14. en su letra a).

* * *

El artículo 17 establece que, antes de la expiración del plazo dentro del cual pueden hacerse declaraciones de candidaturas, el retiro de una candidatura aislada podrá hacerse por el

mismo candidato. "Si se hubieren presentado varios candidatos en una misma declaración, se necesitará la concurrencia de todos ellos".

La inconveniencia de esta última disposición es evidente por cuanto, como lo hemos visto, se puede inhabilitar legalmente a un candidato —a pesar de la jurisprudencia en contrario del Tribunal Calificador— por su presentación en dos o más listas, así como también se puede explotar el prestigio de un nombre, incorporándolo a una lista para prestigiarla.

La frase que hemos encerrado entre comillas debe, pues, suprimirse del artículo 17.

* * *

Con ligeras modificaciones que no afectan a su fondo, el artículo 18 de la ley primitiva se mantuvo hasta 1932, a través de todas las reformas. Determinaba ese artículo que, cuando las declaraciones legalmente presentadas contuvieren un número de candidatos que no sobrepasara al número de disputados o senadores que corresponda elegir a la circunscripción electoral, el respectivo Conservador de Bienes Raíces se limitaría a comunicar el hecho al secretario del Tribunal Calificador. El Tribunal, por su parte y de acuerdo con el artículo 104, se limitaría a hacer la proclamación de los candidatos como elegidos.

El Decreto - Ley número 638, de 21 de Septiembre de 1932, suprimió el artículo, por una absurda preocupación circunstancial. Debe recordarse, en efecto, que las declaraciones podían hacerse por los directorios centrales, de acuerdo con disposiciones transitorias de las leyes anteriores; que hechas en esa forma prevalecían sobre las presentaciones locales, y que se había imposibilitado en las disposiciones permanentes y se había prohibido categóricamente en las disposiciones transitorias la presentación de candidaturas independientes. Tal fué lo que se pretendió hacer en Noviembre de 1925 y tal lo que efectivamente se hizo en la designación del Congreso de 1930; pero lo ocurrido en uno y otro caso fué el resultado de las disposicio-

La reforma de la Ley de Elecciones

35

nes transitorias y no de las permanentes, de tal manera que no existe razón alguna para la supresión anotada.

Quedando abierto el camino para las presentaciones de candidatos independientes, no hay peligro de ninguna naturaleza, y, por lo demás, si no se presentan en el hecho más candidaturas que las que correspondan al número de cargos por llenarse ¿qué solución se dará por el Tribunal Calificador al problema, sino es la simple proclamación de los elegidos? ¿Qué solución dará el electorado al problema, si no puede votar por otros candiadtos que los declarados? ¿Qué fin práctico puede tener el realizar una elección cuando, de toda suerte, el resultado no puede ser otro que la proclamación definitiva de los únicos candidatos presentados o declarados?

La supresión de que nos ocupamos, que crea un problema en lugar de solucionar los existentes, es una nueva demostración del peligro que existe de legislar en la hora undécima sobre materias electorales y bajo la presión de las circunstancias, los intereses o las pasiones populares.

El artículo 18 debe restablecerse, pues, en los términos en que estaba concebido en la Ley número 4.763.

* * *

Dentro del concepto de que deben restablecerse, ampliándolas, las facultades para prohibir las alteraciones de las preferencias señaladas por los partidos políticos en las declaraciones de candidaturas que hubieren hecho, sería preciso complementar el artículo 23 en los siguientes o parecidos términos: "Se hará constar en la misma publicación cuáles son las listas en que los electores no podrán alterar las preferencias acordadas por las mesas directivas centrales o por lo directorios locales de los partidos, de conformidad con la parte final de la letra a) del artículo 14".

Tal idea estaba considerada en la reforma que el Decreto-Ley 710 hizo a la primitiva ley de elecciones de 1925.

* * *

Las juntas electorales encargadas de practicar el nombra-

miento de las mesas receptoras y de atender a las materias relacionadas con su funcionamiento se deben integrar, en los departamentos que no son asiento de Cortes de Apelaciones, por los promotores fiscales, que las presiden. Los cargos de promotores fueron suprimidos, en 1927, por Decreto con fuerza de Ley número 426, de fecha 28 de Febrero, dictado en uso de las atribuciones extraordinarias conferidas por el Congreso al Ejecutivo, por la Ley número 4.113.

El vacío existente en la ley a este respecto no se ha llenado, sino que por un simple decreto supremo de 6 de Enero de 1930, que atribuye esas funciones al oficial del registro civil. El mismo decreto entregó a los tesoreros comunales de las cabeceras de departamentos las funciones que en las juntas electorales correspondían a los tesoreros fiscales, la modificación de cuyas funciones y denominaciones se hizo por decreto con fuerza de ley número 2.437, de 8 de Noviembre de 1927, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias acordadas al Gobierno por las leyes 4.113 y 4.156.

Es de toda evidencia la inconstitucionalidad y la ilegalidad del decreto de 6 de Enero de 1930, porque sólo en virtud de una ley se pueden determinar o modificar las atribuciones de los empleados públicos, y tal decreto no tiene siquiera las normas de los decretos - leyes o decretos con fuerza de ley, amén de qué, a la sazón, estaba en funciones el Congreso Nacional y no existían facultades extraordinarias de ninguna naturaleza.

En consecuencia, debe llenarse el vacío que al respecto existe, proporcionando caracteres legales al decreto de 6 de Enero de 1930 e incorporándolo a la ley de elecciones. De otra suerte, todas las elecciones serían legalmente nulas, como lo fueron, desde un punto de vista netamente jurídico las de 1932, en que las juntas funcionaron ilegalmente constituidas por las anotadas razones, amén de que la convocatoria se hizo para la elección de una Asamblea Constituyente, por medio del Decreto - Ley número 476, del 23 de Agosto. Comprobada a posteriori esta última causal de nulidad, la otra era preexistente; pero ninguno de los infinitos candidatos derrotados que recurrieron a los juzgados y al Tribunal Calificador, en son de re-

La reforma de la Ley de Elecciones

37

clamo, paró mientes en la materia...

Como consecuencia de la reparación que debe hacerse del vacío que dejamos indicado, debe suprimirse en el artículo 4.º, del artículo 26 de la Ley de Elecciones la frase "en caso de no existir en algún departamento alguno de estos funcionarios, la junta se integrará con el oficial civil de la cabecera del departamento", porque los funcionarios aludidos existen o, si no existen, serán reemplazados en forma permanente y no accidental o excepcional por los oficiales civiles y los tesoreros comunales, de acuerdo con la legalización que debe hacerse del decreto de Enero de 1930.

* * *

Por respeto a la gramática, en el artículo 47 debe reemplazarse la palabra final "ella", por la frase "la inasistencia".

Y por respeto a los usos, prácticas y dificultades materiales que impiden que se empaqueten las urnas receptoras de los sufragios al entregarlas a los comisarios, en el inciso segundo del artículo 53 debe reemplazarse "12" por "11", reforma que, por lo demás, se hizo por el Decreto-Ley número 710 de 1925 y no ha sido incorporada a las sucesivas ediciones oficiales que de la Ley de Elecciones se han hecho.

* * *

Establecida la necesidad de facultar a las mesas directivas, centrales o locales, para declarar la inalterabilidad de las preferencias, sería preciso, para el caso de incorporarse a la Ley de Elecciones las disposiciones conducentes a tal objeto, que se previera la posibilidad de que, por error o por cualquiera otra causa, las preferencias se anotaran en algunos votos. Para el efecto, el artículo 84 de la ley debería contener un inciso a continuación del séptimo, que dijera: "Las cédulas en que no pueden marcarse preferencias en virtud de lo establecido por la parte final de la letra a) del artículo 14 y que aparecieran con alguna señal, se escrutarán siempre a favor de la lista".

Los fallos del Tribunal Calificador de Elecciones han dejado mucho que desear, en múltiples ocasiones, porque no se atienen a los preceptos legales, porque desconocen algunas reglas jurídicas fundamentales, porque hacen apreciaciones a todas luces antojadizas de la prueba. En observaciones que formulamos, en las respectivas oportunidades y en la prensa diaria, sobre la materia, hicimos comprobaciones fehacientes al respecto, en forma tal que fuimos invitados por un distinguido ex catedrático del Curso de Leyes de Concepción a publicar un libro en que se abordara la cuestión. La iniciativa pasó, como muchas otras, a empedrar el Infierno.

Aún cuando se trata de materias no del todo ajenas a la política militante, que debe quedar excluida de la "REVISTA DE DERECHO", nos encontramos en el deber de comprobar nuestro aserto, en cuanto afecta a su simple carácter jurídico.

En la elección de la primera circunscripción provincial, en 1925, se anularon diversas mesas en Huara y Alto de San Antonio, en mérito de la amplitud para la apreciación de la prueba, con el resultado de que los mismos votos que sirvieron para elegir a un senador que tuvo un exceso muy considerable de sufragios, se aprovecharon, para dar, en la repartición, el triunfo a otro que había sido derrotado. La lógica más elemental aconsejaba evitar este doble aprovechamiento, tanto más cuanto que normalmente se ha aceptado la no anulación de elecciones, cuando los resultados, en caso de no existir el vicio, no se alterarían o no se habrían alterado en la misma elección, y cuanto que así también lo establece el artículo 107 de la ley.

En la elección de Concepción, en el mismo año, el Tribunal declaró que eran nítidos y bien hechos, negándose a revisar los votos, algunos escrutinios que no correspondían a los sufragios emitidos y respecto de los cuales los propios miembros de la junta escrutadora declararon judicialmente que no habían entendido los escrutinios parciales, dándoles simplemente una interpretación.

En la elección de la segunda circunscripción de la provincia del Ñuble, en 1932, el Tribunal declaró la nulidad de la declaración o presentación de un candidato, sin perjuicio de

La reforma de la Ley de Elecciones

39

aceptar la validez de la lista en que figuraba ni de escrutar sus votos a favor de esa lista.

En la elección senatorial de Bío - Bío y Cautín, y en la de diputados de las circunscripciones departamentales de esta última provincia, en 1932, declaró válidas las elecciones de candidatos presentados en varias listas, contraviniendo el texto expreso del artículo 13 de la ley.

Como botones de muestra, con los que quedan exhibidos basta.

Hubo en el año 1925, posiblemente, mucho de juego de politiquería, por la circunstancia de que formaban parte del Tribunal candidatos cuyas elecciones se encontraban en juego, y a ello debe atribuirse el que la Ley número 4.763, cuyo proyecto fué elaborado por el propio Conservador, que desde entonces recibió la denominación de Director del Registro Electoral, secretario, a la vez de ese organismo, determinará que "no podrá formar parte del Tribunal Calificador de Elecciones y deberá ser eliminado de él cualquiera persona que acepte figurar como candidato en una elección de que deba conocer el Tribunal".

Peligrosa es esta disposición, por cuanto bastará con hacer la presentación de los miembros del Tribunal —presentación que puede hacerse por cualquier directorio político o por grupos de ciudadanos— para inhabilitarlos, tanto más cuanto que son perfectamente conocidas las personas entre las cuales debe practicarse el sorteo de constitución del Tribunal, de tal manera que habría sido preferible redactar el inciso final del artículo 8.º de la ley en forma de que se exprese que "no podrá formar parte del Tribunal Calificador de Elecciones y deberá ser eliminado de él cualquiera persona que elegida como diputado o senador, figurare como reclamada, o, habiendo sido candidato, figurare como reclamante en una elección de que deba conocer el Tribunal".

A pesar de los defectos que quedan señalados, no creemos que el Tribunal Calificador debe suprimirse, por el origen constitucional que tiene y por la circunstancia de que ofrece mayores garantías que las que existen en las calificaciones

por las Cámaras Legislativas; pero deben, cuando menos, reformarse las disposiciones relativas al ejercicio de sus funciones.

El Tribunal no dá a conocer sus fallos sino que en conjunto, de tal manera que no sienta doctrina, precedentes o jurisprudencia y queda en condiciones de emitir resoluciones debidamente armónicas, aún cuando no respondan a un estricto respeto de las disposiciones legales, peligro tanto más efectivo cuanto que la política militante deja, necesariamente, sentir sus influencias sobre personas que actúan en ella directamente o que, como desgraciadamente ocurre en la magistratura judicial, han hecho su carrera al amparo de la política. Desde este punto de vista, sería de conveniencia establecer que no podrá entrarse al estudio de una elección antes de haberse expedido el fallo de la que deba precederle en el estudio, disposición que debería ubicarse a continuación del inciso 1.º del artículo 106.

El Tribunal aprecia la prueba en conciencia y emite su fallo en derecho, de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, y es esa amplitud en la apreciación de la prueba la que provoca los fallos antojadizos. Entre tanto, hay reglas legales y de lógica que conducen a la formación de la conciencia en forma que no queda entregada al simple antojo; tales son las que se refieren a la formación de la prueba por medio de las presunciones judiciales.

La apreciación en conciencia, para que sea respetable, no puede significar, así, otra cosa que la facultad de atribuir a las presunciones judiciales una mayor fuerza probatoria que la prueba directa, que en muchos casos se forma por los recursos abogadiles. Para evitar los males existentes a este respecto sería de conveniencia, pues, que al artículo 106 se agregara un inciso final que dijera: "La apreciación como jurado sólo faculta al Tribunal para apreciar en conciencia los medios probatorios y para atribuir a las presunciones judiciales un valor mayor que el de las pruebas directas".

Y, aún cuando se trata de normas jurídicas indiscutibles, para evitar la producción de resoluciones que con ellas se en-

La reforma de la Ley de Elecciones

41

cuentren en pugna, sería de conveniencia incorporar a la ley una disposición que estableciera que "cuando el Tribunal Calificador declare la nulidad de una elección, se retrotraerán los hechos al momento en que se hubiere cometido el vicio, para repetir legalmente los procedimientos a contar desde él".

Tal disposición podría reemplazar al artículo 110 que es a todas luces absurdo y que establece que, cuando la nulidad afectare a toda la circunscripción, se harán nuevas declaraciones de candidatos. Es absurdo porque contraría las normas generales relativas a las nulidades y ha dado lugar a fallos tan curiosos como el de la elección de los departamentos de Arauco, en 1925: el Tribunal declaró la nulidad de la *publicación* de las listas, y en lugar de ordenar la nueva publicación, como habría sido de rigor, en virtud de que las nulidades se corrijen por la renovación de los procedimientos a contar desde la comisión del vicio, ordenó la *presentación* de nuevas listas, de acuerdo con el artículo 110, con el resultado de que éstas se elaboraron en condiciones de asegurar el triunfo de un candidato derrotado.

* * *

La regla segunda del artículo 117 de la ley establece que, si el número de candidatos de alguna lista es inferior al de puestos que le hayan correspondido, todos los puestos sobrantes se repartirán entre las demás listas, como si se tratara de una nueva elección en que se aplicará el mismo sistema del voto repartidor.

Esta disposición no puede entenderse sino que en el sentido de continuar las operaciones de división de los votos de cada lista hasta obtener una cifra repartidora que signifique la incorporación a la nómina de los candidatos triunfantes de tantos nombres como sean los cargos por llenarse, tal como se hace en el sistema belga de D'Hont, del que nuestro régimen está calcado; o en el sentido de eliminar la lista con exceso de votos para formar la lista repartidora con las restantes hasta llenarse todos los cargos.

El Tribunal Calificador, pronunciándose sobre la elección de diputados por Santiago, en 1925, en que la lista de don Jorge Alessandri, que iba solo, obtuvo votos para tres asientos, resolvió formar una nueva cifra repartidora con los excedentes de votos, después de asignados los lugares de dieciseis diputados, número que corresponde a las dieciocho vacantes menos los dos candidatos triunfantes con exceso en la lista Alessandri.

Tan absurda fué esta resolución, que algunos diputados aparecen elegidos con una cifra repartidora, y otros con otra, y que uno de los candidatos favorecidos, don Rafael Silva, formuló su más enérgica protesta en la Cámara.

El caso se repitió en la elección senatorial de 1932, también en Santiago, en que, para otorgar los poderes provisorios, la lista de don Eugenio Matte tenía derechos a dos asientos, con un solo candidato. Esta vez, el Tribunal aplicó el sistema belga, prolongando las operaciones aritméticas para formar una cifra repartidora más baja, con cuyo mérito otorgó los poderes. En el estudio definitivo, la revisión de los escrutinios demostró que la lista del señor Matte tenía derecho sólo a un senador, de tal manera que el problema no se reprodujo; pero quedaron de manifiesto las interpretaciones opuestas del Tribunal.

Aún con esta interpretación más lógica y ajustada a la historia, fidedigna de la ley, no se respetaron los términos legales, que ordenan textualmente proceder como en el caso de una nueva elección. Nuestra ley quiso apartarse, a este respecto, del sistema belga, porque, si bien tradujo y aplicó a la letra las reglas primera y segunda del artículo 263 de la ley de Bélgica, no hizo lo mismo con la regla tercera, sino que elaboró expresamente la actual regla segunda de nuestro artículo 117, incorporándola entre las otras dos. No puede, pues, sino que entenderse que la cifra repartidora debe formarse con todas las listas, después de excluida la que haya obtenido exceso de votos y para llenar, como si se tratara de una nueva elección, los cargos restantes. El inciso 2.º, del artículo 117, debería decir, entonces: "Si el número de candidatos de una

La reforma de la Ley de Elecciones

43

lista es inferior al de puestos que le hayan correspondido, el excedente de votos no se tomará en cuenta para la determinación de los cuocientes ni para otro efecto alguno. Excluida esta lista, con los cargos que le correspondan, se formará para las otras listas una nueva cifra para la distribución de los cargos restantes".

* * *

De acuerdo con nuestras apreciaciones relativas a la modificación de la letra a) del artículo 14 sobre declaraciones de candidaturas por los partidos políticos, en el artículo 125 debe reemplazarse la palabra "entidades", en el inciso 1.º, por "partidos", y la frase "entidad política, social o económica" del inciso 2.º, por "partido". Debe, asimismo, suprimirse en el inciso 9.º, la frase "de las entidades de carácter político, social o económico".

* * *

Hemos discurrido hasta aquí sobre la base de que se mantenga nuestro sistema electoral actual con la representación proporcional de la cifra repartidora. Creemos, sin embargo, que es de una mayor conveniencia la modificación del sistema mismo, porque el que se encuentra en aplicación produce el resultado de dividir a las fuerzas de la opinión pública, en circunstancias de que el ideal debe ser el de conglomerarlas en grandes partidos o corrientes de opinión que asuman, por una parte, la dirección de los negocios públicos, y, por otra, las actividades de la fiscalización.

Dijimos en nuestras observaciones sobre la crisis de la democracia, de que antes hicimos referencia, que el sistema democrático supone que todos los individuos son igualmente aptos para gobernar, de tal manera que deben abrirse las puertas a todas las capacidades, a todas las iniciativas y a todos los talentos; pero, como no sería posible formar la unidad del criterio Directivo por la unanimidad, debe gobernar la mayo-

ría, que representa el interés más generalizado, sin perjuicio de las correcciones que en sus actividades pueden hacer la minoría, para que las resoluciones sean las que mejor convengan a la colectividad. Y agregamos que, aún cuando la doctrina fundamental del sistema no representa una verdad absoluta —como no la representan las doctrinas de ninguna naturaleza, ni aún en el campo de las llamadas ciencias exactas, profundamente removido por nuevas doctrinas en la hora de inquietud que venimos viviendo— es indudable que la democracia se encuentra, por lo menos hasta ahora, más cerca de la verdad que cualquier otro régimen, y más cerca, en todo caso, de la conveniencia general, que es la razón suprema del gobierno de los pueblos, o sea, de la política.

En principio, la aplicación ideal de la democracia debería encontrarse en la manifestación directa de las voluntades individuales para formar una voluntad colectiva, tal como ocurría en los comicios de la Grecia clásica y de Roma, tal como se hace hasta ahora en la República Suiza, o tal como se pretende hacerlo en algunos sistemas constitucionales de la postguerra por medio del plebiscito o referéndum popular. Pero, descartados estos últimos que son simplemente procedimientos de excepción llamados a solucionar situaciones de gravedad extrema, sobre todo las que se refieren a conflictos insolubles de los Poderes Públicos fundamentales, la democracia pura o directa requiere la existencia de condiciones especiales para su éxito, como un territorio pequeño, una cultura pareja y, para que sea pareja, una cultura incipiente, condiciones que no se pueden reunir en los pueblos modernos sino que en forma absolutamente excepcional. Y, en cuanto al mismo plebiscito, las experiencias históricas demuestran la extrema volubilidad e impresionabilidad de los electores, su respeto a circunstancias accidentales y su sometimiento a los caudillos en una gregaria sumisión; la elección del tercero de los Napoleones como Presidente de Francia en la Segunda República, todas las votaciones para la determinación de la nacionalidad de territorios en disputa y hasta la aprobación de nuestra actual Constitución Política en contra de la opinión de los más importantes

La reforma de la Ley de Elecciones

45

partidos que representaban más del ochenta por ciento del electorado, son buenas pruebas al respecto. Por lo demás, la democracia directa, si bien puede satisfacer las finalidades del sistema en cuanto se refieren al gobierno del pueblo por el pueblo, no las satisface en cuanto dice relación con la acción directiva que debe corresponder a las mejores capacidades e iniciativas.

Debe, pues, recurrirse a la democracia representativa en que el pueblo, en que reside la soberanía, delega su ejercicio en las autoridades por él elegidas.

Para hacer, en las elecciones populares, esta delegación en las mejores y más convenientes condiciones, se han creado y aplicado los diversos sistemas de voto, a los cuales nos referiremos con prescindencia de detalles, para sólo ocuparnos de los que son fundamentales.

* * *

En principio, si han de ser las mayorías las que gobiernen, parecería que el sistema mayoritario o de la lista completa fuera el más recomendable. En el supuesto de que existieran sólo dos grandes corrientes de opinión, cada una de ellas llevaría tantos candidatos a las urnas como fueran los cargos de elección por llenarse, y aquella lista total que obtuviera el mayor número de sufragios, como representante de la mayoría, asumiría el ejercicio total de la soberanía popular y su representación. En el supuesto de que existieran más corrientes de opinión, habría que optar entre asignar el triunfo a la lista que obtuviera la mayoría relativa —con el inconveniente de que no sería la mayoría la que gobernara— o repetir las elecciones, circunscribiéndolas a las listas con más votos, hasta obtener la expresión de la voluntad de la mayoría absoluta.

Pero es la conveniencia general la finalidad más importante de la política y ella no se satisface con tal sistema: a) porque permite que una mayoría accidental entronizada se imponga constantemente sobre la verdadera mayoría, como ocurre en la Rusia, soviética en que cinco millones de soldados y obre-

ros organizados tiranizan a ciento cincuenta millones de habitantes; b) porque impide, como consecuencia, la formación y representación de una conciencia pública nueva que adapte la política a las nuevas necesidades del medio; c) porque suprime la fiscalización indispensable para asegurar la corrección en la gestión de los intereses colectivos; d) porque no permite las deliberaciones o discusiones necesarias a la satisfacción del propósito de corregir las soluciones extremas, adaptando las que se adoptan a un término medio que represente la conveniencia más general.

Debe, en consecuencia, excluirse en absoluto el sistema de lista completa.

* * *

El sistema de lista incompleta significa un perfeccionamiento respecto del anterior. Según él, cada partido o corriente de opinión puede presentar a los comicios electorales listas con candidatos que representen una alta proporción de los cargos por llenarse —generalmente, los dos tercios— y aquella nómina que obtuviere la mayoría ocupará tantos cargos como sean sus candidatos, reservándose para la minoría el resto. En el supuesto de existir dos partidos o corrientes de opinión, no se presentan ulteriores dificultades; pero, si hay más de dos, deberá optarse por repetir las elecciones, circunscribiéndolas a las listas con mayorías relativas hasta obtener la absoluta, o por asignar el triunfo, con la totalidad de sus candidatos, al partido que obtenga más votos, y la victoria con la representación de la minoría al que lo siga en el número de sufragios. Se opta siempre por este segundo procedimiento, por la finalidad del sistema que es la de agrupar al electorado en grandes corrientes de opinión y por evitar los inconvenientes que presentarían las repeticiones frecuentes de elecciones.

Significa este sistema un progreso respecto del anterior; pero, dentro del criterio que se ha tenido generalmente para la aplicación de la democracia, criterio en cuya virtud los delegatarios de la voluntad popular deben representarla en to-

La reforma de la Ley de Elecciones

47

dos y cada uno de sus matices, adolece también de defectos, porque: a) deja sin representación a todos los grupos que no constituyen la primera o la segunda mayorías; b) la representación que dá es rígida y no responde a la proporción real que existe entre las fracciones de la opinión, y c) puede significar el imperio de una minoría, convertida por el azar de las circunstancias en la mayoría relativa.

* * *

Para subsanar los defectos indicados, se ha recurrido al voto acumulativo, sistema en el cual cada sufragante puede votar tantas veces, en un solo voto, como sean los cargos por llenarse, ya sea por distintos nombres, ya dividiendo sus votos entre varios candidatos, ya atribuyéndolos a uno solo. Las colectividades o fracciones que tienen menos fuerzas presentarán menos candidatos, repitiendo con más frecuencia sus nombres, y alcanzarán así la representación que les corresponde. Supongamos, por ejemplo, la existencia de tres partidos con mil, dos mil y tres mil votos cada uno, para llenar seis cargos: el primero votará por un candidato, acumulando seis veces su nombre y tendrá seis mil votos; el segundo tendrá doce mil votos que dividirá entre dos candidatos, y el tercero tendrá dieciocho mil que dividirá entre tres.

Ahora, si los números no son proporcionalmente exactos, la mayoría relativa que algún partido obtenga lo habilitará para obtener una mayor representación; pero siempre se dá representación a las minorías, a menos que sean insignificantes, y puede considerarse que los elegidos son, más o menos con exactitud, proporcionales a las fuerzas efectivas de cada colectividad. La práctica electoral, por lo demás proporciona los procedimientos para regularizar la distribución de los votos de cada partido cuando el número de cargos por llenarse no es divisible por el número de candidatos que lleva a la lucha electoral.

Tiene el sistema, a pesar de significar un mayor progreso sobre los anteriores, dos inconvenientes de gravedad, a saber: a) la ambición o egoísmo de uno o más candidatos puede ha-

cerlos acumular con exceso para asegurar su propio triunfo, y los votos que obtenga de más disminuirán los de sus compañeros de lista y serán totalmente perdidos; y b) un error en el cálculo de las probabilidades puede hacer que se presenten candidatos en exceso que disminuyen la proporción de los votos de cada candidato y la proporción de la representación, o puede hacer que se presenten candidatos de menos que obtengan votos de más sin ningún provecho.

Supongamos, para acreditar el primer defecto, que, en el caso propuesto, el primer partido presentare un candidato; el segundo, tres, y el tercero, tres. De los candidatos de este último dos acumulan con exceso y obtienen, respectivamente, de los dieciocho mil votos, ocho y siete mil, dejando un excedente de tres mil para el tercero. El segundo partido, dividiendo exactamente los doce mil votos de que dispone, obtendría cuatro mil votos para cada uno de sus tres candidatos, y logrará el triunfo de los tres con dos mil votantes, en circunstancias de que el tercer partido, con tres mil electores, sólo lograría el triunfo de dos.

Veamos, con referencia al segundo defecto, lo ocurrido en las elecciones presidenciales de 1915: la Alianza Liberal obtuvo 802.767 votos que dieron el triunfo a 175 electores de Presidente, en tanto que la Coalición obtuvo 723.262 votos, que dieron el triunfo a 179 electores, en circunstancias de que las proporciones debieron haber sido de 180 y 175. (El censo electoral de ese año indica el número de votos obtenidos, y no el de votantes). Más prudente, la Alianza Liberal presentó, en 1920, menos candidatos que la Unión Nacional, y con 82.083 votantes que le proporcionaron 889.810 votos obtuvo 179 electores, en tanto que esta última combinación, con 83.100 votos, obtuvo 819.892 votos y 175 electores. La diferencia que existe entre las proporciones de votantes y de votos se debe a las distintas cuotas de acumulación que en Santiago, por ejemplo, era de 39, y en otros departamentos de 3; esa diferencia pone de manifiesto los inconvenientes de las elecciones indirectas, materia extraña a la de que venimos ocupándonos; pero de toda suerte queda demostrado que, con menos votantes, se pueden

La reforma de la Ley de Elecciones

49

obtener más cargos, según sea el acierto circunstancial de las acumulaciones.

Los ejemplos podrían repetirse hasta la saciedad.

* * *

Aparecen de manifiesto, pues, los defectos del sistema de voto acumulativo, que se corrijen por medio de la representación proporcional.

Teóricamente, cada uno de los elegidos debe representar, en este sistema la cuota proporcional del número de electores. Así, en el caso propuesto, los electores son seis mil para llenar seis cargos, de manera que cada candidato que reúna mil votos quedará elegido con la representación proporcional. Pero es muy difícil, si no imposible, que la distribución de las fuerzas sea exacta, circunstancia que crea dificultades de consideración. Si al ejemplo propuesto agregamos un cuarto partido con seiscientos electores, los votos emitidos serían seis mil seiscientos, y la cuota proporcional de la representación, mil ciento, que no la obtendrían sino que una vez el segundo partido, dejando un exceso de novecientos votos, y dos veces el tercero, dejando un exceso de ochocientos.

¿Cómo llenar los tres cargos restantes? Una nueva elección tendría el triple defecto de crear las dificultades propias de la frecuencia de los actos de esta naturaleza, de postergar por mucho tiempo la definitiva y total constitución de los Poderes y de proporcionar un doble aprovechamiento de sus fuerzas a los partidos más poderosos. El asignar los cargos a las mayores cuotas sobrantes sería más lógico, aún cuando hace desaparecer los términos absolutos de la representación proporcional y siempre crearía dificultades e injusticias porque algunos representantes serían elegidos con cuotas más altas que los otros.

Se hace preciso, entonces, establecer cuotas mínimas de representación que eviten los defectos enunciados y que signifiquen, relativamente, la más justa distribución de los cargos.

Tal es el resultado que se obtiene por el sistema D'Hont, que está en aplicación en Chile y que, en su aspecto fundamen-

tal, consiste en dividir sucesivamente los votos obtenidos por cada partido por uno, dos, tres, etc., hasta completar, en la sucesión de las divisiones, el número de cargos por llenarse. Se señalan, entonces, o se ponen en orden descendiente, las cifras mayores hasta completar el número de esos cargos, y la cifra mínima así señalada será la "cifra repartidora" o número de votos necesarios para la designación de cada representante; tantas veces como se contenga esta cifra en el total de votos obtenido por cada partido, será el número de cargos que le corresponda, sin perjuicio de las demás reglas de detalle para la determinación de los elegidos dentro de cada lista.

En el caso en estudio tendríamos los siguientes resultados.

	A.	B.	C.	D.
: 1	1.000	2.000	3.000	600
: 2	500	1.000	1.500	300
: 3	333	667	1.000	200
: 4	250	500	750	150
: 5	200	400	600	120
: 6	166	333	500	100

Los seis números mayores son 3.000, 2.000, 1.500, 1.000, 1.000 y 1.000. Esta última cifra se contiene una vez en la primera lista, dos en la segunda y tres en la tercera, y tal sería el número de cargos a que cada una de ellas tendría derecho.

Se llega así, teóricamente, al sistema más perfeccionado de sufragio que sea dable imaginar, dentro del concepto de dar la más exacta representación posible a cada una de las fracciones en que la opinión pública se encuentra dividida. Y no puede observarse que, como en el sistema acumulativo, los errores de cálculo pueden alterar los resultados proporcionales y justos, pues, cuando ha ocurrido que una lista tiene los votos necesarios para hacer triunfar a un más crecido número de candidatos que el que en ella aparece, no se trata de erro-

La reforma de la Ley de Elecciones

51

res de cálculo, sino que simplemente de que no se ha aplicado por los interesados el sistema en su integridad: dentro del sistema, debería llevar cada lista el total de candidatos para el cabal aprovechamiento de todos los votos, y si no se ha hecho, no es culpa del sistema sino que de los dichos interesados.

* * *

Pero volvemos a la cuestión de fondo, planteada y examinada en nuestros comentarios sobre la crisis de la democracia. ¿Constituye un ideal plenamente satisfactorio la representación exacta de cada una de las fracciones, cuyas diferencias se refieren siempre a los simples detalles de sus principios y de su acción? ¿O debe preferentemente, procurarse la unión de las diversas fracciones afines para la constitución de mayorías sólidas, y evitarse los equilibrios de la politiquería, el imperio de las minorías, la anarquía en la dirección de los negocios públicos?

Sin vacilaciones, optamos por la reducción de los partidos porque la democracia es el gobierno de las mayorías, porque la expresión de las mayorías no puede obtenerse efectivamente sino que uniendo a los ciudadanos en grandes grupos de tendencias fundamentalmente antagónicas y porque la experiencia ha demostrado que los sistemas electorales que dividen traen por resultado la desorganización y la anarquía, o la imposición de regímenes de fuerza.

La perfección teórica del sistema proporcional no debe prevalecer, en consecuencia, sobre las ventajas prácticas que pueden encontrarse en otros sistemas, habida consideración a que la política es una ciencia de realizaciones.

Estas ventajas prácticas no pueden encontrarse ni en el sistema de la lista completa que suprime la existencia de las minorías y de la fiscalización, ni en el sistema acumulativo que es un incipiente procedimiento de representación proporcional. Se encuentran, en cambio, en la lista incompleta.

Dijimos, al referirnos a ella, que deja sin representación

a los grupos que no constituyen la primera o la segunda mayorías; pero, antes que encontrarse en esa circunstancia un defecto, debe estimársele un beneficio porque obliga a los ciudadanos y a los partidos a agruparse, en lugar de disgregarse. Dijimos también que no corresponde a la proporción real que puede existir entre las fuerzas de la opinión; pero, para el correcto ejercicio de la democracia, basta con que exista una mayoría real de representación no susceptible de ser víctima de los golpes de las circunstancias, y una minoría suficientemente respetable para prestigiar la fiscalización y para corregir los errores de la mayoría. Dijimos, por último, que puede traducirse en el imperio de una minoría, convertida, por el azar de las circunstancias, en mayoría; pero la posibilidad de que tal ocurra será sólo por la culpa de las fracciones afines que no se unen y constituirá su acicate suficiente para mover a esas fracciones a conglomerarse y librar en conjunto las batallas electorales con olvido de sus pequeñas querellas o diferencias.

Debe, pues, optarse por el sistema de la lista incompleta para hacer una verdadera democracia, es decir, el gobierno de la mayoría, única manera de detener los audaces y peligrosos avances de nuevas doctrinas que significan la imposición de la fuerza, el triunfo del atrevimiento, la negación de la libertad política, el abatamiento de la igualdad y la imposición de los intereses inmediatos sobre los altos principios filosóficos y doctrinarios que deben ser el alma y la vida de las sociedades.

* * *

A contar desde la promulgación de la Constitución de 1833 que produjo la estabilización de nuestro régimen institucional después de los numerosos ensayos practicados desde la época de nuestra Emancipación, las leyes electorales fueron poco detalladas y precisas para señalar el sistema de voto. La Ley de Elecciones de 25 de Noviembre de 1830, que a la sazón regía, establecía en su artículo 3.º que en la elección de cabildos y de diputados a la Asamblea Provincial, cada elector votaría para éstos y aquéllos en una sola cédula, la cual significaba pro-

La reforma de la Ley de Elecciones

53

piamente el voto de lista completa, bien que aplicado en pequeñas circunscripciones, como eran las que existían, en que el número de diputados era generalmente de uno.

El reglamento - ley de 2 de Diciembre de 1833 estableció el mismo sistema mayoritario, aún cuando en ninguna de sus disposiciones se habla determinadamente al respecto; pero el artículo 56 dice que "el voto que apareciere duplicado o nombrare un número indebido de candidatos", etc., se someterá a tales o cuáles reglas, de lo cual surge la conclusión de que se trata de la lista completa, conforme con los usos que estaban en aplicación.

La ley de 13 de Septiembre de 1861, que reemplazó al reglamento apuntado, contiene las mismas reglas, y es preciso llegar a la ley de 12 de Noviembre de 1874 para encontrar la incorporación del sistema acumulativo en nuestra legislación electoral, sistema que se mantuvo en la completísima ley de 20 de Agosto de 1890 y en sus sucesivas, aunque poco importantes modificaciones. La renovación constitucional de 1925 trajo por resultado la implantación del sistema proporcional, cuya crítica queda hecha y cuyo reemplazo por el sistema de la lista incompleta nos parece del todo aconsejable.

Para tal objeto bastaría con suprimir las reglas contenidas en los artículos 115, 116 y 117 de la ley vigente, sin perjuicio de otras pequeñas modificaciones de detalle, y con incorporar a nuestra legislación una sola disposición, al estilo de la que estableció el voto acumulativo, concebida más o menos en estos términos: "En las elecciones de senadores y diputados al Congreso Nacional y de municipales, cada elector podrá dar su voto a tantas personas como sean los dos tercios de los cargos por llenarse en cada circunscripción electoral. Para practicar el escrutinio general de cada circunscripción, se sumarán los votos emitidos a favor de cada lista, y se proclamarán elegidos todos los candidatos de la lista que hubiere obtenido el mayor número de sufragios y tantos candidatos de la lista que hubiere obtenido la segunda mayoría como sea el número de los restantes cargos por llenarse".

Tales reglas serían las que, en nuestro concepto y con el

mérito de las experiencias recogidas por las prácticas de las organizaciones políticas más estables, podrían conducirnos a la realización de una verdadera democracia.

Bien es cierto que, para practicar una reforma fundamental de tal naturaleza, sería preciso modificar el artículo 25 de la Constitución Política que establece que en las elecciones se empleará un procedimiento que dé por resultado una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos, y, en tal caso, la revisión debería referirse a muchos otros aspectos de nuestra Carta Fundamental. Es por eso que, entre tanto que la revisión constitucional se práctica, creemos que, por lo menos, debe procederse a la simple modificación de la Ley de Elecciones, sin alterarse el sistema en que ella se inspira.

FRANCISCO JORQUERA F.