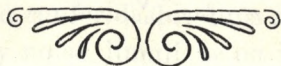


EDUARDO THIERS

De la Calificación de las
Elecciones de los Miem-
bros del Congreso * *

— ✨ —
Memoria de prueba para optar a la
Licenciatura en Leyes



SANTIAGO DE CHILE
Imprenta, Litografía y Encuadernación "La Ilustración"

MONEDA 873
1918



93287



PRIMERA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO

De la calificación de las elecciones de los miembros de las Cámaras Legislativas

Los artículos 29 y 30 de la Constitución disponen que son atribuciones de ambas Cámaras la calificación de las elecciones de sus miembros y el conocimiento de los reclamos de nulidad que ocurran acerca de ellas.

Colocaremos bajo un mismo comentario estos dos artículos, atendiendo a la afinidad que guardan entre sí.

Esta facultad conferida a las Cámaras tiene un vasto alcance jurídico y no se limita solamente, en su aplicación, al ejercicio de una función relativa al conocimiento y la resolución de las cuestiones con motivo de actos electorales, sino que también abarca la competencia para juzgar de las cualidades requeridas por la ley, a fin de que el interesado pueda o no ser miembro de las Cámaras.

De estos artículos en estudio; de las disposiciones de la ley electoral y de una necesidad práctica que se insinúa, fluye la distinción relativa a la calificación de la elección en general y a la simple calificación del poder, o co-

pia del acta de escrutinio, extendida en la forma determinada por la ley, y que sirve para acreditar la calidad de la representación.

Estimamos, en consecuencia, que calificar una elección es ejercitar una atribución constitucional, privativa de las Cámaras, para llevar al espíritu de sus miembros el convencimiento en conciencia de la veracidad de los hechos cuestionables producidos, de las omisiones e infracciones legales que rigen la materia, de las cualidades del electo, y, en general, de las condiciones en que la elección se realizó, abriendo una amplia investigación si fuese menester y por todos los medios posibles para formar esa convicción, con los fines de restablecer la verdad del sufragio, alterada por cualquier motivo, reconocer la existencia de un derecho legítimamente adquirido cuando hubiere sido despojado, validar una elección, depurarla de sus vicios, anularla de oficio o con motivo de reclamaciones deducidas en su contra.

Tiene, entonces, la calificación de la elección una acepción genérica respecto del caso especial que constituye el examen de las formalidades legales externas de esta acta credencial, cuya exhibición es requisito para concurrir a las sesiones preparatorias de las Cámaras.

Antes de dictarse la ley de Febrero de 1906 que creó la Comisión Revisora de Poderes, correspondía a la Cámara de Diputados, y al Senado hasta el año 1915, el conocimiento de los requisitos de fondo y forma que exige la legalidad de una elección, junto con los vicios o defectos de que hubiere podido adolecer. Pero como este juzgamiento no podía verificarse sino después de la constitución de la respectiva Cámara, a lo menos provisoria, atendiendo a que antes de este evento carece ella de toda autoridad legal y no puede considerarse una parte de la Soberanía Nacional,

acontecía que tal procedimiento no consultaba resultados satisfactorios porque se presentaba el peligroso inconveniente de los poderes hechos *ad hoc*.

Porque antes de la vigencia de la ley de Febrero no existía el trámite previo de la presentación de los poderes ante otra autoridad electoral, sino que las comisiones calificadoras, designadas por las Cámaras respectivas en sus sesiones preparatorias y conforme a lo prescrito en sus reglamentos internos, estaban encargadas de examinarlos.

De manera que, según la citada ley, corresponde a la Comisión Revisora la calificación de los poderes, la que, al ejercitar esta función, se limita a examinar si los poderes presentados están conformes con el resultado obtenido por la junta escrutadora, si se ha tomado en cuenta el escrutinio que arrojan las actas parciales de las juntas receptoras, acaso han sido expedidos por autoridad competente y, en general, si del mismo poder no aparecen vicios o defectos. Pero la Comisión Revisora por el hecho de aceptar como bueno y suficiente un título de esta naturaleza, sólo se ha pronunciado sobre la forma exterior de una elección, es decir, sobre las apariencias de legalidad y corrección que la hayan revestido, y en cuyo examen debe tener siempre presente las solemnidades externas establecidas por la ley para dar garantías de autenticidad a los actos electorales por medio de diversos instrumentos públicos que constituyen presunciones de verdad. De suerte que las resoluciones expedidas por esta Comisión tienen el alcance de conferir una representación de carácter condicional al interesado, la que se convierte en definitiva, cuando la Cámara, al entrar a calificar la elección misma, no acuerda revocarla, por haber anulado esta última de oficio, o a petición de algún miembro de la Cámara que la

hubiere impugnado de viciosa, o por un extraño dentro del término legal, fundado en el mismo capítulo.

Porque la citada ley de Febrero no ha coartado en forma alguna las disposiciones constitucionales de que tratamos, y al entregar a otra autoridad, a la Comisión Revisora, no la calificación misma, sino la simple revisión material de los escrutinios, o sea, el examen de los poderes que son su copia escrita, ha procedido delegando una función accesoria de la atribución principal establecida en los artículos pertinentes de la Constitución, los cuales han quedado reservados a las Cámaras en toda su integridad.

De manera que no puede reputarse como representantes verdaderos y definitivos a quienes han acompañado el mencionado documento, mientras la respectiva Cámara, poniendo en ejercicio su atribución calificadora, no se haya pronunciado sobre el fondo de la elección de los presuntos elegidos. Pero, una vez cumplido el requisito primordial que se refiere a la aprobación del poder por la autoridad encargada de examinarlo, puede presumirse razonablemente, sobre la base de este precedente, que las resoluciones de las Cámaras inspirarán más garantías de verdad, seriedad y justicia.

Las Cámaras han ejercitado ampliamente la atribución calificadora y a este respecto se señalan varios casos prácticos ocurridos antes de la vigencia de la ley que creó la Comisión Revisora. Así, han rectificado escrutinios en diversas ocasiones o han declarado absolutamente nula una elección a pesar de no haberse formulado ningún reclamo en este sentido. En sesión de 9 de Junio de 1864 al ocuparse la Cámara de Diputados de los poderes duales presentados por los señores Luis Ovalle y Waldo Silva, resolvió que aquellos no eran bastantes, declarando, en

consecuencia, nula la elección. En sesión de 5 de Julio de 1870 la misma Cámara declaró también nulas las elecciones del departamento de Cauquenes sin que se hubiera entablado tampoco reclamación en ese sentido. Nos limitamos a señalar estos casos solamente por vía de ejemplos prácticos.

Después de la vigencia de la ley de Febrero no se han producido casos análogos, porque indudablemente que el origen de las nulidades estaba en el otorgamiento de poderes duales por las juntas escrutadoras que se dividían al ejercitar sus funciones, todo lo cual se ha subsanado con la práctica de la ley mencionada y con las reformas introducidas últimamente a la ley de elecciones.

Nos vamos a referir enseguida a la facultad de las Cámaras para conocer de los reclamos de nulidad que ocurran acerca de las elecciones.

De las disposiciones constitucionales en estudio se desprende claramente la distinción jurídica respecto a la calificación misma y a la facultad que hemos señalado, porque, en este último caso, la Cámara toma en consideración el texto de las reclamaciones interpuestas, junto con los antecedentes suministrados por los reclamantes, mientras que, para *calificar*, no es requisito esencial la interposición de demandas de esta naturaleza, ya que aquélla tiene competencia para investigar por notoriedad pública o por denuncia de cualesquiera de sus miembros. Debemos agregar que la aprobación de los poderes no importa una resolución sobre los reclamos de nulidad pendientes que se refieren al fondo de la elección, ni los excluye, como tampoco a los que pueden entablarse dentro del término legal. Y no podría ser de otra manera dado el carácter provisorio que revisten las decisiones de la Comisión Revisora; las que se limitan a confirmar al represen-

tante en su calidad de tal, para que pueda, desde luego, entrar en el ejercicio de sus funciones. Si así no fuera, bastaría formular unas cuantas reclamaciones de nulidad para excluir de la representación nacional a todos o a la mayor parte de sus miembros.

A este respecto, de la ley de 8 de Febrero, de las disposiciones constitucionales en estudio y de la ley electoral, podemos deducir que nacen dos acciones o recursos correlativos a su naturaleza y efectos, los cuales deben ejercitarse separadamente ante diversas autoridades: la rectificación del escrutinio o la verificación de él, en su caso, ante la Comisión Revisora, para obtener títulos de carácter y duración transitorios, y la reclamación de nulidad de la elección, por vía de los jueces letrados de primera instancia, ante las Cámaras respectivas, para que éstas se pronuncien en forma definitiva e irrevocable sobre la validez de los poderes otorgados.

Según la ley de elecciones no se podrá formular reclamación sobre nulidad de la elección ante la Cámara, sino que ésta resuelve sobre las que se hayan presentado oportunamente ante el juez de letras. La misma ley concede acción popular para interponerlas con motivo de actos que hayan podido viciar una elección, procediendo en su numeración por vía de ejemplos y no limitativamente, pero teniendo especialmente en consideración si éstos han podido influir en que aquélla de un resultado diferente del que debía corresponderle si se hubiera efectuado regularmente. De modo que esta ley no señala con precisión todas las causales de nulidad, con lo cual, es de advertir que ha querido mantener el espíritu de la Constitución, reservándole a las Cámaras la facilidad para que puedan apreciar libremente los hechos que se produzcan y resolverlos en calidad de jurado, ya que es natural suponer en

los fallos de estas entidades soberanas, consideraciones de interés nacional y de orden público. Porque si de esta manera no pudieran apreciar los hechos o casos cuestionables, y en sus decisiones se ajustaran a la rigidez de las fórmulas reglamentarias establecidas para un tribunal de derecho, probablemente aquéllas no reflejarían la verdad de la justicia, dada la complejidad de las cuestiones electorales y la difícil comprobación de los vicios de fondo, que raras veces dejan demostraciones visibles para poder ser evidenciados en cualquier momento. El jurado aprecia los hechos según la influencia que, a su juicio, éstos hayan tenido en el resultado de la elección; para, en definitiva, declararla válida o nula, pero haciendo la salvedad respecto de los defectos o las irregularidades que no influyen en el resultado general de la elección, los cuales no dan mérito para declarar la nulidad. Sin embargo, dice la ley en forma imperativa, se declararán siempre nulos los actos de las juntas, comisiones o colegios que hubieren funcionado sin la mayoría absoluta de sus miembros o en lugares distintos de los designados por la autoridad correspondiente o determinados por la ley. -

Las reclamaciones de nulidad deberán presentarse fatalmente ante el juez de letras del departamento respectivo hasta el 15 de Abril inclusive y ante él se rendirán las informaciones y contrainformaciones que se produzcan. Los vicios o defectos que pudieran dar mérito para la nulidad se podrán probar ante el juez letrado desde el momento que se ejecuten. Estas reclamaciones serán remitidas con la anticipación necesaria para que lleguen a la secretaría de la respectiva Cámara antes del 15 de Mayo del año de su instalación.

Las Cámaras se reunirán separadamente el 15 de Mayo i días siguientes, si fuere necesario, para proceder, en con-

formidad a sus reglamentos, a constituir la Comisión o Comisiones que deben informar sobre las elecciones.

Según el artículo 2.º del reglamento interno del Senado, de 22 de Enero de 1906, en el título que fija las reglas de procedimiento para la calificación, dispone que, una vez elegido Presidente, debe darse cuenta de las reclamaciones de nulidad que se hayan recibido en la secretaría conforme a la ley de elecciones. El Presidente distribuye las reclamaciones presentadas y los poderes no objetados en tres grupos, en lo posible iguales en número, haciendo las agrupaciones de Norte a Sur, en el orden de las provincias.

El artículo respectivo del reglamento de la Cámara de Diputados dispone lo mismo en su primera parte, pero en el segundo caso, el Presidente distribuye las reclamaciones en cuatro grupos; en lo posible iguales en número, haciendo las agrupaciones desde Norte a Sur en el orden de los distritos electorales. Las elecciones no objetadas constituyen un quinto grupo.

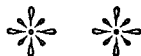
El artículo tercero de ambos reglamentos establece que, formados los grupos anteriores se nombrará de entre los miembros presentes un número igual de comisiones compuestas de cinco miembros cada una. El nombramiento debe recaer de preferencia en miembros cuya elección esté aprobada o no esté reclamada. Se da un número de orden a las comisiones y a los grupos de poderes, y se designa por sorteo el grupo sobre que corresponde informar a cada Comisión.

Las comisiones nombradas pueden oír a los interesados que lo soliciten, y despachan su informe precisamente para la primera sesión ordinaria, comprendiendo en él todas las elecciones y reclamaciones que hubieren tenido en estudio. En dicha sesión las Cámaras se pronun-

cion, en primer lugar, respecto de las elecciones que no hubieren sido objetadas.

Según la ley de elecciones, si calificando la Cámara como bastante para reclamar nulidad los motivos en que ésta se funda, no los hallare justificados, puede disponer que se reciba prueba por una Comisión de su seno, en el lugar de sus sesiones o trasladándose al de la elección, o dar el encargo de recibirla a la autoridad judicial del lugar o de alguno de los más inmediatos. La Comisión nombrada por la Cámara ejerce todas las facultades judiciales necesarias para desempeñar su cometido, no pudiendo interponerse recurso contra su procedimiento sino ante la Cámara misma.

Respecto del informe que expiden las comisiones, éstas toman en consideración las reclamaciones interpuestas y después de un cuidadoso estudio emiten las conclusiones obtenidas. Generalmente las reclamaciones las agrupan en categorías, según los casos, ya que unas miran las irregularidades en la formación de las juntas electorales, o la constitución de las comisiones receptoras o afectan al acto electoral en su esencia. En general es un juicio emitido sobre las condiciones de la elección y cualidades del electo.





CAPÍTULO SEGUNDO

Ventajas e inconvenientes del sistema de que sea la Cámara misma o una autoridad extraña a ella la que practique la calificación de las elecciones.

Podemos decir que el Derecho Público ha consagrado dos sistemas para calificar las elecciones de los miembros de las Asambleas Legislativas: uno de ellos confiere el ejercicio exclusivo de esta atribución a las Cámaras mismas, el que, por estar escrito en la mayoría de las Constituciones responde al derecho común; y el otro reclama su ejercicio en un poder extraño del legislativo, como es el judicial; o bien, por medio de la creación de tribunales especiales, de carácter mixto, en que estén representados, junto a los intereses políticos, los judiciales, en forma de una colaboración armónica, con el fin de garantizar al patrimonio de la sociedad política, la integridad legal en la constitución del Parlamento, sobre la base de la correcta y espontánea emisión del sufragio popular.

El sistema que consiste en acordar a la autoridad judicial el ejercicio de la facultad calificadora, constituye, hoy por hoy, una excepción; de suerte que se ha cristalizado en la mente de los políticos como una aspiración, y que el ánimo de la opinión pública ha sabido acoger favorablemente. Y no es aventurado predecir el advenimiento de su instauración, andando el tiempo, en los países regi-



CAPÍTULO SEGUNDO

Ventajas e inconvenientes del sistema de que sea la Cámara misma o una autoridad extraña a ella la que practique la calificación de las elecciones.

Podemos decir que el Derecho Público ha consagrado dos sistemas para calificar las elecciones de los miembros de las Asambleas Legislativas: uno de ellos confiere el ejercicio exclusivo de esta atribución a las Cámaras mismas, el que, por estar escrito en la mayoría de las Constituciones responde al derecho común; y el otro reclama su ejercicio en un poder extraño del legislativo, como es el judicial; o bien, por medio de la creación de tribunales especiales, de carácter mixto, en que estén representados, junto a los intereses políticos, los judiciales, en forma de una colaboración armónica, con el fin de garantizar al patrimonio de la sociedad política, la integridad legal en la constitución del Parlamento, sobre la base de la correcta y espontánea emisión del sufragio popular.

El sistema que consiste en acordar a la autoridad judicial el ejercicio de la facultad calificadora, constituye, hoy por hoy, una excepción; de suerte que se ha cristalizado en la mente de los políticos como una aspiración, y que el ánimo de la opinión pública ha sabido acoger favorablemente. Y no es aventurado predecir el advenimiento de su instauración, andando el tiempo, en los países regi-

dos por el régimen representativo de gobierno, en atención a las ventajas que procura sobre el primer sistema mencionado.

Aquellos que concuerdan en otorgar el ejercicio privativo de esta atribución a las Asambleas Legislativas, arguyen la necesidad de asegurar la independencia de éstas en todo momento, especialmente en el de su constitución, porque de otra manera perderían el carácter de autoridades públicas soberanas, siempre que aquella facultad se incorporara en otra rama de los poderes del Estado. Fundan en el principio de la separación de los Poderes Públicos el argumento aducido para investir las de la calidad de jueces en todo lo relativo a su composición y de tribunales soberanos en el pronunciamiento de sus resoluciones inapelables.

De la práctica de esta atribución conferida a las Cámaras mismas, desprenden, además, la existencia del medio cierto y eficaz para la fiel apreciación de los actos electivos voluntarios en su correcta o defectuosa exteriorización, toda vez que ésta ha sido adulterada en un sentido u otro por hechos no previstos en la ley; y aun por actos en ella contemplados, pero cuya comprobación no es fácil de realizar con los procedimientos judiciales.

Además, es necesario tener presente que en la elaboración de las leyes electorales, el propósito del legislador se ha inspirado en el principio de asegurar la libertad e independencia del sufragio, por los medios que ha debido señalar en las disposiciones respectivas. No siempre, sin embargo, aquel objetivo ha trascendido al terreno de la práctica en la forma que lo concibió su inspirador, y es frecuente observar una coacción moral o material hecha gravitar sobre el organismo electoral por autoridades constituidas en árbitros de la generación de un poder

público independiente, para inclinar, atenuar o impedir la emisión espontánea del pensamiento político electivo, en favor de determinados intereses partidaristas. De aquí, entonces, la facilidad en procurar a la Cámara el convencimiento de los hechos producidos, y la justicia en conciencia aplicada a su resolución, para conservar pura y genuina la representación parlamentaria nacional.

Porque es notorio el conflicto de intereses permanente que se origina entre las dos autoridades públicas afines por la forma de su generación y del carácter representativo que revisten, conflicto que, en ciertos casos, se debe a un motivo de propia conservación, cuando se ha producido una invasión de atribuciones privativas entre ellas, y en otros, a ese afán en adquirir un mayor coeficiente de intervención en el rodaje de la administración pública, dada la naturaleza política de los organismos mencionados, y cuya verdad práctica acusa un exceso de iniciativa parlamentaria, o una ingerencia positiva en la actividad política interna nacional de parte del ejecutivo, cuando aquella iniciativa no ha logrado atenuar o contrarrestar los avances de éste. He aquí una razón más para reservar a las Cámaras Legislativas, la facultad de constituirse por sí mismas. Debemos también no olvidar otra situación susceptible de producirse con caracteres de mayor gravedad que la anterior, si pensamos en la esfera de influencia de que dispone el ejecutivo, en virtud de su propia investidura, unida al predominio de hecho, para presionar los cuerpos electorales mediante los múltiples agentes de su dependencia y de otros elementos necesarios. Circunstancias son éstas que pueden constituir, desde luego, una coacción a la espontánea generación del poder electoral y, en seguida, un peligro para la integridad misma de las Cámaras, especialmente en lo que atañe a su independen-

cia moral para reclamar y conservar las prerrogativas constitucionales que les son propias. Todo lo cual aconseja entregar en manos de éstas, el arma defensiva política de su constitución, para detener los avances del ejecutivo y procurar, en lo posible, el apartar de toda influencia extraña a la libre manifestación de la Soberanía, como asimismo el pensamiento y la acción de sus representantes en el Congreso, quienes, además, no pueden ser desposeídos de sus títulos sino por las mismas Asambleas, o en otra palabra, por la Soberanía que los designó en calidad de mandatarios.

Se invoca, además, el interés particular de las mismas Cámaras en lo relativo a su honrada y legal composición, ya que afecta al prestigio y a la dignidad de ellas la incorporación en su seno y la actuación en sus debates y resoluciones de aquéllas personas que verdaderamente no han recibido de la voluntad electiva nacional mandato para ello. Porque de lo expuesto resultaría, en los casos que las Cámaras observaran un procedimiento poco escrupuloso y únicamente inspiradas en el éxito de los intereses partidaristas, por el hecho de incluir entre sus miembros injustamente a quienes no poseen la investidura de legítimos representantes del pueblo, al momento aparecerían desprestigiadas ante la opinión pública, quedando moralmente inhabilitadas para el ejercicio de sus atribuciones, en el centro más importante de la actividad nacional.

Peró el argumento de mayor importancia en que se fundan tales partidarios, lo sientan en el principio de la separación de los Poderes Públicos. Por este motivo creemos necesario precisar el verdadero alcance que nos merece a nuestra consideración. Y es así que la concepción doctrinaria y trascendencia práctica atribuídas a este principio, a fin de señalarle a cada Poder Público un límite

preciso dentro de la esfera de sus funciones, sin reparar en la naturaleza misma de éstas, que demanda en ciertos casos la intervención de las otras autoridades, estimamos que no responden a la verdadera amplitud que el concepto filosófico-jurídico ha debido atribuirle para satisfacer necesidades de todo orden. Porque en la realización del Derecho por el Estado, éste necesita de tres funciones esenciales: legislativa, ejecutiva y judicial, las cuales, encarnadas en sus respectivos órganos de actividad, constituyen los Poderes Públicos. Pero el ejercicio continuo de las funciones especiales reservadas a estos órganos en particular, no envuelve la idea de su *separación* absoluta, sino su *especialización*, como un medio de necesaria eficacia dirigido a intensificar la acción jurídica y social del Estado, secundada por la colaboración estrecha, constante y recíproca de los órganos mencionados.

Hemos hecho esta ligera digresión para demostrar que no cuadra a la verdad jurídica la interpretación que se ha dado al principio de la separación de los poderes, invocada como argumento de defensa por quienes sostienen la necesidad de acordar a las Cámaras mismas la atribución calificadora de las elecciones de sus miembros.

Vamos a exponer en seguida los inconvenientes que se desprenden del ejercicio de esta facultad privativa, y los motivos que se han tenido presentes, teóricamente, para privar al Congreso de ella.

Pero como es indispensable confiar a una *autoridad* el conocimiento de los hechos controvertidos, junto con las omisiones e infracciones legales sobre materias electorales que constituyen el problema de la calificación, estimamos que, en atención a la naturaleza jurídica de éste, corresponde a la competencia del poder judicial. Además, como dice Moreau, «la verificación de los poderes implica

a menudo la solución de problemas jurídicos delicados, porque la elegibilidad depende particularmente de cuestiones de nacionalidad, de estado civil, de incapacidades civiles y criminales que pertenecen al dominio judicial».

Podemos avanzar, entonces, que son las Cámaras Legislativas las que violan el principio de la separación de los poderes al ejercitar las atribuciones que por su naturaleza son propias del poder judicial; pues el conocimiento y la resolución de las reclamaciones con motivo de actos electorales, ya se trate de rectificar sus resultados, ya de declarar su nulidad por vicios que los afectan, constituyen una controversia de derecho que requiere la aplicación de una ley general a casos particulares; es un verdadero juicio que debe ceñirse a las disposiciones legales y tramitarse ante una autoridad competente, como lo es un tribunal de derecho.

Y no es un hecho que reviste mayor gravedad la simple calificación de los poderes de los miembros de las Cámaras, verificada por la autoridad judicial, si se tiene presente la atribución que en ciertos países se le concede para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, que implica a los intereses públicos y privados más vasta trascendencia. Además, no debe olvidarse que en los países con sistema representativo de gobierno, que no admite privilegios, la tendencia moderna se dirige a procurar una mayor amplitud de acción a los tribunales ordinarios de justicia, desterrando los fueros y suprimiendo las jurisdicciones especiales. En este caso, la supervivencia de un tribunal de excepción, como el Congreso, cuyas decisiones no se sujetan a los requisitos de ser motivadas y de ajustarse a derecho y contra las cuales no procede recurso legal alguno, equivale, en el concepto jurídico, a otorgar el ejercicio de una función judicial a una asam-

blea política que no posee imparcialidad en el juzgamiento y la resolución de los hechos controvertidos con arreglo a la ley, y sin la responsabilidad anexa a la ejecución de lo juzgado.

Hechas las consideraciones anteriores, no pueden esperarse absolutas garantías en los fallos del Congreso. Imposible resulta exigir desinterés e imparcialidad entre políticos que mutuamente van a pronunciarse sobre sus respectivos reclamos, arrogándose, al mismo tiempo, las calidades de jueces y partes, y quienes, aunque separados por intereses doctrinarios, conservan idénticos intereses para el afecto de la calificación, a fin de no perder sus títulos, apoyar la entrada de los amigos, y obstruir tenazmente el acceso de los adversarios. Debe tenerse presente, además, que muchos de los miembros deben pronunciarse sobre las reclamaciones interpuestas, aun antes de que se hayan aprobado sus propias elecciones, las que pueden adolecer de nulidad.

Se señalan también otros inconvenientes que constituyen verdaderos peligros políticos, dada la naturaleza misma de las Asambleas Legislativas que son corporaciones revestidas de carácter doctrinario, en cuyas actividades obran animadas de espíritu partidarista y donde la realización de sus intereses prima sobre toda otra clase de consideraciones. Además, se sacrifican otras veces los principios de justicia en aras de combinaciones políticas transitorias, y en muchos casos perjudiciales.

Este peligro se hace más grave cuando el número de la mayoría en el Congreso es reducido, lo que da motivo a que puedan cometerse injusticias con el fin de conseguir y asegurar el éxito deseado. Y si tomamos esta situación como base para en seguida argumentar sobre las consecuencias funestas al país, originadas de la violación de las

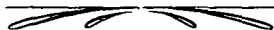
leyes por quienes tienen precisamente el deber de respetarlas y del olvido en el cumplimiento del mandato delegado por la Soberanía, difícil se nos haría precisar el límite de los daños causados al orden político interno nacional y a la labor social del Estado. Y esto sin perjuicio de que podría alterarse la tranquilidad pública, en el caso que una Asamblea Legislativa, meramente política, para evitar la fiscalización de sus actos, negara la entrada a su recinto de las personas dispuestas a ejercitarla.

Podemos decir, además, que si la verdadera lucha electoral termina con la emisión del sufragio en las urnas, la agitación apasionada que ella provoca se prolonga hasta el recinto del Congreso, en donde los debates suscitados al respecto, con motivo de las pasiones puestas en juego y supeditadas a un partidarismo desmedido suelen producir inconveniencias parlamentarias, comprometiendo el prestigio de la Asamblea y la armonía y deferencia recíprocas que se deben los representantes del pueblo, para hacer más expedita su misión. Se produce también una situación que afecta al fuero interno del mandatario: aun cuando contraríe sus convicciones, debe inspirarse en las determinaciones de su partido para conservar el aprecio de los amigos y evitar adversidades personales.

La pérdida considerable de tiempo que consume gran parte del período legislativo, originada de los debates relativos a la constitución de las Cámaras, afecta a los intereses nacionales, por cuanto la atención preferente de éstas se descuida en absoluto con el no ejercicio de las funciones que son de su naturaleza. A esto puede añadirse todavía la paralización completa de la marcha política y administrativa del país. Por estos conceptos interesa privar al Congreso de esta atribución que, además de peligrosa, no consulta un interés práctico.

Pesadas en una balanza las razones que obran en favor de uno y otro sistema, indudablemente que todo espíritu imparcial se inclinará a aceptar la conveniencia de buscar una autoridad extraña a las Cámaras para entregarle la calificación de las elecciones.

Pero para concederla a los tribunales ordinarios de justicia es preciso considerar aquellos países en que el derecho de sufragio tenga un amplio reconocimiento legal y un respeto profundo en la costumbre; donde ninguna autoridad pública se exceda en sus atribuciones y los partidos no aporten medios ilegales para privar al ciudadano de sus derechos; un país donde toda presión gubernativa sobre el organismo electoral no es de temerse debido a la costumbre tradicional y a la larga práctica de la libertad, y cuya magistratura judicial, por la forma de su generación, por sus tradiciones y su elevada autoridad moral, permanece extraña a las influencias políticas, sean gubernativas o partidaristas.





CAPITULO TERCERO

Historia de la cuestión.—Legislación comparada

Vamos a hacer en seguida algunas consideraciones, en esta materia, sobre Derecho comparado, refiriéndonos, en primer lugar, a la evolución del problema de la calificación operada en Inglaterra, donde encontramos su origen como casi el de todas las instituciones del derecho moderno

En los antiguos tiempos era el Soberano a quien le correspondía, además de la facultad exclusiva para convocar al Parlamento, la reserva del derecho de confirmar o no la representación conferida por la Nación y en cuyo ejercicio procedía indudablemente ateniéndose a las conveniencias del momento. Largas luchas debió sostener la Cámara de los Comunes con el objeto de reivindicar la atribución que creía pertenecerle y conocer de las reclamaciones respectivas. Sólo después de la revolución del año 1689 puede considerarse como incorporado en su derecho público al principio en cuestión.

Pero pronto se hicieron sentir los efectos perniciosos de su ejercicio; la corrupción electoral en Inglaterra tomó enormes proporciones, lo que trajo como consecuencia que la Cámara procediera en la calificación de sus miembros

con espíritu esencialmente partidarista. Esta situación se prestaba, además, para que el Gobierno pudiera ejercitar sus influencias con el fin de obtener la confirmación del mandato de las personas de sus simpatías. Pero en el año 1770 Lord Grenville sometió a la consideración del Parlamento un bill para privar a la Cámara de esta atribución y entregarla a una Junta compuesta de miembros seleccionados de entre los partidos y ante la cual éstos podían nombrar representantes para la defensa de sus derechos. Su formación se componía de treinta y tres miembros elegidos al azar y ambos partidos podían eliminar once de ellos hasta dejar el número total de la Junta reducido a once miembros.

La ventaja del procedimiento propuesto por Lord Grenville estaba en la atenuación del carácter exclusivamente partidarista con que se fallaban las reclamaciones, revistiendo las resoluciones de este tribunal más imparcialidad y espíritu jurídico, porque ya no era la Cámara entera la que juzgaba de aquéllas. Posteriormente se introdujeron modificaciones que crearon para el conocimiento de las reclamaciones, comisiones especiales o permanentes, hasta concluir en un comité de cinco miembros elegidos de entre aquellos que formaban el comité permanente de elecciones. A pesar de esto, el sistema no pudo desterrar las influencias políticas en absoluto y se originaban inconvenientes en la Asamblea con motivo de la elección de este comité.

Por resoluciones del Parlamento del año 1868 y confirmadas en los años 1879 y 1881, la Cámara de los Comunes entregó a los altos tribunales de justicia el conocimiento de las reclamaciones de nulidad y la calificación de los poderes, pero reservándose el derecho de aprobar o

rechazar en definitiva la sentencia que expidieran los magistrados judiciales.

El bill del año 68 fué dictado primeramente en calidad de ensayo y como medida de carácter transitorio, obteniendo más tarde plena confirmación. La ley de ese año encomendó a un solo juez de la Corte de Londres el conocimiento de estas cuestiones, pero en el año 79 se agregó un segundo magistrado.

Este tribunal especial instruye el proceso oyendo los testimonios y a las partes interesadas. Sus decisiones son definitivas y no procede contra ellas ninguna apelación, únicamente ante la Corte y sólo en el caso de una dificultad de carácter jurídico. Sólo procede la nulidad cuando los dos jueces están conformes y en caso de desacuerdo, la reclamación es rechazada y se valida la elección, pero dejándose mención de esta circunstancia en el proceso respectivo. Su designación es hecha por una de las secciones de la Alta Corte de Justicia, anualmente.

En Francia, el derecho de verificar los poderes lo ejercían tradicionalmente los antiguos Estados Generales, aunque no lo poseían como una prerrogativa propia ni lo ejercitaban con exclusiva competencia; era simplemente una concesión ordinaria del poder real, y todas las cuestiones de derecho susceptibles de producirse eran resueltas por el Consejo del Rey. Sólo en el año 1789 esta atribución se hizo privativa de la Asamblea Constituyente que decidió el 19 de Junio que respecto de los poderes contenciosos serían sometidos al examen de un «comité de verificación» cuyas resoluciones serían enviadas a la Asamblea para pronunciarse sobre ellas sin ulterior recurso. Este principio fué inscrito en la Constitución de 1791, decidiendo que los decretos del cuerpo legislativo relativos a la validez de las elecciones no serán sometidos a la

sanción real. Y los dos Consejos creados en el año tercero quedaron en posesión del derecho de calificar los poderes de sus miembros.

Bajo los regímenes del Consulado y del Imperio, no podía producirse cuestión sobre calificación de poderes porque el nombramiento de los diputados era hecho por el Senado.

Pero después de 1814 la Cámara reivindicó, incorporando en su reglamento, el derecho de pronunciarse sobre la validez de las elecciones. Desde entonces ellas han ejercitado constantemente esta atribución y después de la revolución de Julio fué escrita de una manera expresa en la ley orgánica del año 1831. Hoy día está contemplada en el artículo 10 de la ley constitucional de 16 de Julio de 1875: «Cada una de las Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de su elección».

Este derecho lo ejercen actualmente todos los parlamentos de Europa y América. Pero los únicos países que han imitado el ejemplo de Inglaterra son el Canadá y Hungría en el año de 1874 y además, Portugal y Japón.

En Portugal por ley del año 84 había sido instituído un tribunal para verificar los poderes, que se componía del presidente del tribunal superior de justicia en calidad de presidente y de seis miembros: tres jueces del tribunal supremo y otros tres de la Corte de Apelaciones de Lisboa, todos los cuales eran designados por sorteo. Según la ley del año 84 este tribunal era llamado a juzgar solamente de las operaciones electorales con motivo de reclamaciones hechas ante las juntas receptoras o ante las juntas escrutadoras. Por ley de 21 de Mayo de 1896 este tribunal es llamado no sólo a conocer de las reclamaciones sino también a verificar todas las elecciones. Sus decisiones deben ser expedidas dentro de quince días y, si la

elección es litigada, dentro de treinta días, contados desde la recepción de los procesos verbales. Sus sesiones son públicas. Se da conocimiento a las partes interesadas para que puedan presentar sus medios de defensa y poniendo todas las piezas del proceso a su disposición. El tribunal es competente para conocer de la legalidad de todas las operaciones electorales y de la elegibilidad de los diputados, no procediendo contra sus resoluciones ningún recurso.

En el Japón, después de la ley de 1889, toda demanda deducida para anular la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, debe formularse, dentro del mes, ante la Corte de Apelaciones, y el demandante tiene la obligación de otorgar una caución por valor de trescientos yens.

En Hungría, después de la ley electoral de Noviembre de 1874 el conocimiento de las elecciones litigadas debía corresponder a la Corte Suprema y una ley especial debía determinar el procedimiento respectivo. Fué presentado, con este objeto, un proyecto del Ministro de Justicia, pero no logró su aprobación a consecuencia de un desacuerdo producido en ambas Cámaras. Hoy es uno de los comités de juzgamiento que estatuye sobre las elecciones contenciosas, compuesto de siete personas designadas por la Cámara de entre sus miembros y en quienes éste delega todos sus poderes.

La Constitución de los Estados Unidos dice: «Cada Cámara conocerá de los actos, de los nombramientos y la aptitud legal de sus individuos. Reunidos estos en mayoría podrán desde luego constituirse y deliberar».

La de la República Argentina establece en el capítulo tercero del artículo 56 que: «Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez».

La Constitución belga dice en su artículo 34: «La Cámara revisa los poderes o actas de sus individuos y juzga de las cuestiones que se susciten con este motivo».

España. Artículo 34 de su Constitución: «Cada uno de los cuerpos colegisladores forma el respectivo reglamento para su gobierno interior, y examina, así las calidades de los individuos que lo componen como la legalidad de su elección».

En Italia, el artículo 60 del Estatuto establece que: «Cada una de las Cámaras es exclusivamente competente para juzgar sobre la validez de los títulos de admisión de sus propios miembros».

La Constitución del Uruguay dice que: «Cada Cámara será el juez privativo para calificar las elecciones de sus miembros».

La Constitución de Honduras establece en su artícu-

lo 44, inciso primero que: «Corresponde a cada Cámara calificar las elecciones de sus miembros y aprobar o nó sus credenciales».

La de Haití establece en su artículo 80: La Cámara de Representantes califica los poderes de sus miembros y decide las cuestiones que sobre ellos se susciten, arreglándose a la Constitución y a la ley electoral».

La boliviana, en su artículo 45 dice: Son atribuciones de la Asamblea: calificar la elección de los diputados, etc.»

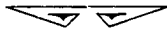
La Constitución del Paraguay contiene en su artículo 6.º que: «Cada Cámara es juez exclusivo de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sino la mayoría absoluta de sus miembros; pero el número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones en los términos y bajo la pena que cada Cámara establezca».

La Constitución del Perú en su artículo 43 dice: «Cada Cámara será el juez privativo para calificar la elección de miembros».

En nuestro país, los Constituyentes del año treinta y

tres tomaron las disposiciones vigentes de la Constitución del derecho común en Europa. Pero entre nosotros no obraron las mismas razones que se tuvieron presentes en Inglaterra y demás países para acordar a las Cámaras Legislativas la inclusión entre sus prerrogativas de la atribución calificadora de las elecciones, debido a que aquí no hubo una lucha de reivindicación para privarla del ejercicio de un poder extraño, sino consideraciones de índole diversa. Porque la Constitución del treinta y tres no estableció un sistema de incompatibilidades para el desempeño conjunto de las funciones legislativas y las de los magistrados de los tribunales superiores de justicia, incompatibilidades que sólo las hizo extensivas a los jueces letrados de primera instancia. De manera que envolvía un peligro evidente el hecho de reconocer a la magistratura judicial facultades de orden político, puesto que, prácticamente, los funcionarios judiciales desempeñaban las labores legislativas, no existiendo, en consecuencia una separación entre ambos poderes, lo cual admitía la posibilidad de una subordinación de aquélla a los intereses de los partidos.

Reformas posteriores crearon primero por ley y enseguida por la Constitución, las incompatibilidades entre las funciones legislativas y judiciales, estableciendo que no pueden ser miembros del Congreso las personas que ejercen funciones del orden judicial.





SEGUNDA PARTE

De la Comisión Revisora de Poderes

La segunda parte de este trabajo se refiere al estudio de la Comisión Revisora de Poderes, creada por ley de 8 de Febrero del año de 1906.

Para hacer más fácil el objetivo indicado y determinar con la precisión que nos sea posible el rol que le ha cabido desempeñar en la legislación electoral, dentro de la órbita de sus atribuciones, a este tribunal sui-géneris, hemos estimado conveniente, dada la importancia de su jurisdicción legal, referirnos separadamente a los diversos aspectos que ha ofrecido en la gestación de su establecimiento y en el ejercicio de sus facultades especiales, desde los proyectos de ley que insinuaron su creación hasta las sentencias expedidas con motivo de la aplicación práctica de las leyes electorales.

Vamos a ocuparnos, en primer lugar, de los motivos a que obedeció su implantación en el régimen electoral del país y de las deficiencias de que adolecían las leyes electorales anteriores a la vigencia de la de su creación.

Antes de 1906, ocurría frecuentemente que se presentaban a la Cámara dos o más ciudadanos premunidos de

poderes duales traídos de la agrupación electoral por la cual se consideraban elegidos. Este hecho tenía su origen en el fraccionamiento de los colegios escrutadores en dos o más parcialidades, las que aisladamente se arrogaban el derecho de conferir poderes a diferentes candidatos, al extremo que hubo representantes duales en la legislatura porque cada uno pretendía ser el verdadero y definitivo.

Esta situación permitía entrever claramente el peligro que podía significar a los intereses nacionales si aquellos vicios lograban aceptarse permanentemente en las prácticas parlamentarias o erigirse en normas de conducta dentro de los hábitos electorales; porque con motivo de la malicia y audacia de unos o de las pretensiones desmedidas de otros, podía concluirse en la posibilidad de que se originaran dos corrientes igualmente numerosas capaces de arrogarse exclusivamente la representación nacional. Y si hasta entonces la práctica había registrado las dualidades de municipalidades, de las juntas escrutadoras y de los congresales, indudablemente que por el mismo camino podría llegarse a la dualidad de Congreso, de electores de Presidente y de Presidente de la República.

Pero debemos suponer que los hechos expuestos no se habrían consumado a tal extremo de verdad y que el objetivo principal a que obedeció la ley de Febrero fué evitar que se presentara a la Cámara un número mayor de representantes del que correspondía legalmente incorporarse en su seno.

De manera que la situación diseñada anteriormente no correspondía a la expectativa favorable que el legislador había cifrado en la eficacia de la ley de 20 de Agosto del año 90, mediante la cual imaginó evitar definitivamente las dualidades que se originaban bajo la vigencia de leyes anteriores, por el hecho de exigir, para el funcio-

namiento válido de una junta electoral, la concurrencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

Pero, apesar de haberse hecho legalmente imposible la existencia de una dualidad, en atención al precepto indicado, en la práctica ocurría lo contrario, debido a que los miembros del Congreso sancionaban favorablemente los actos de los colegios fraccionados y reconocían valor legal a los documentos que éstos extendían.

Por otra parte, la ley de elecciones vigente en ese tiempo no consultaba en sus disposiciones los medios eficaces para extirpar el germen mismo de esta irregularidad electoral, y sólo debido a reformas posteriores se introdujeron varias modificaciones a la ley mencionada, obediéndose en ello a la necesidad primordial de prevenir y evitar las dualidades.

Los medios ideados para alcanzar el objetivo indicado constituyen diversos elementos de comprobación y consisten principalmente: en una serie de instrumentos destinados a revestir de autenticidad los actos electorales de las juntas receptoras y escrutadoras; en dar a los apoderados de los candidatos el carácter de testigos presenciales y obligados de la elección, como asimismo a las comisiones parlamentarias designadas para presenciarla en todos sus actos y cuya misión la desconocían por no estar escrita en la ley; en hacer público el escrutinio para evitar los fraudes susceptibles de originarse con el procedimiento secreto, y en determinar, bajo sanción de nulidad, los sitios únicos en que debían constituirse y funcionar las juntas electorales.

Se presentó entonces, a la consideración de la Cámara de Diputados, el 7 de Julio de 1904 un proyecto de ley elaborado por don José Tomás Matus, Diputado por Cachapoal, en el que se consultaba como fin principal y mo-

tivo determinante, la manera de evitar las dualidades, por medio de las disposiciones que vamos a considerar más adelante.

Entre las consideraciones generales del proyecto estimaba su autor que, mientras pudiera presentarse a la Cámara cualquier ciudadano con un papel que él estimara poder suficiente y no existiera otra autoridad que la Cámara misma encargada de decidir si ese papel podía considerarse como poder válido o nó, todo medio ideado para extirpar las dualidades sería ineficaz; y, por el contrario, existiendo una autoridad especial para proclamar los Senadores y Diputados electos y de darles poderes, sólo serían Senadores y Diputados presuntivos quienes recibieran poderes otorgados por tal autoridad.

Observaba también que un tribunal de esta clase no podía organizarse sino que con personas acostumbradas a administrar justicia y en cuanto fuera posible, alejadas de la acción y de los intereses de los partidos. Pero atribuía un grave inconveniente al hecho de acordar facultades electorales a un tribunal permanente, lo que era susceptible de subsanarse estableciendo un tribunal transitorio compuesto de miembros de los Tribunales Superiores de Justicia. Por otra parte era conveniente que el Senado y la Cámara de Diputados tuvieran representación en el tribunal aludido, aunque no representantes de la mayoría o minoría dispuestos a defender determinados intereses partidaristas, sino elegidos en forma tal que debieran desempeñar exclusivamente el rol de jueces.

Según las disposiciones del referido proyecto, podemos decir, en general, que tenían por objeto reformar varios preceptos de la ley de elecciones, sea cohartando las facultades de las juntas escrutadoras, introduciendo diversos medios estimados convenientes para garantizar la re-

gularidad y limpieza de los actos electorales, y, en fin, proponiendo la creación de una nueva autoridad electoral con facultades propias y funciones especiales.

Así, el proyecto privaba a las juntas escrutadoras de hacer la proclamación de Senadores y Diputados y de conferirles poderes, como también les imponía el deber de enviar al Presidente del Tribunal de Elecciones un ejemplar del acta de escrutinio y las actas parciales que hubieran sido tomadas en cuenta para practicarlos. Por su parte las comisiones receptoras debían enviar a la misma persona un ejemplar del acta de escrutinio firmada por todos los vocales y los apoderados de los candidatos que quisieran hacerlo.

Respecto a la composición del Tribunal de Elecciones, se formaría con el presidente y los ministros más antiguos de la Corte Suprema y de los dos ministros más antiguos de la Corte de Apelaciones de Santiago. Además lo completarían un Senador y un Diputado elegidos con el voto de los dos tercios de los miembros de la respectiva Cámara. Dado el caso de que en una de las Cámaras o en ambas no llegara a producirse la mayoría requerida para hacer la elección de estas personas, esta eventualidad quedaría subsanada con el hecho de no conceder representación en el Tribunal, a la Cámara respectiva o a ambas, y aquél se constituiría con los miembros restantes.

En cuanto a las atribuciones de que se revestía a esta autoridad eran las siguientes: comprobar la exactitud de los escrutinios de las elecciones de Senadores y Diputados, practicados por las juntas escrutadoras; rectificar los mismos escrutinios en los casos expresamente señalados en el proyecto y que en sustancia son los mismos que contempla el contraproyecto posterior que sirvió de base a la discusión particular, pero con la particularidad de

que aquél disponía que si dos ejemplares de una misma acta parcial guardaban disconformidad entre sí, el Tribunal eliminaría ambos ejemplares o escrutaría el que considerara auténtico; proclamar los Senadores y Diputados elegidos y darles poderes; *conocer de las reclamaciones de nulidad que se interpusieran contra las elecciones de los mismos* y proponer a las Cámaras respectivas los proyectos de acuerdo en orden a la calificación de sus miembros.

Estos son los rasgos principales del proyecto Matus, que hemos estimado de importancia por haber servido de base al contraproyecto presentado después a la consideración de la Cámara de Diputados por varios miembros de esta corporación y que a su vez fué convertido en ley, salvo algunas modificaciones que le introdujo el Senado.

Los siguientes artículos del proyecto fueron modificados por el Senado y que decían así:

ARTÍCULO PRIMERO. Los poderes que deben darse en conformidad a los artículos 81 (67) y 82 (68) de la ley de elecciones serán firmados por el presidente y los secretarios cuatro días después del escrutinio, a las doce del día, en la Sala en que hubiere funcionado la junta escrutadora.

Los poderes destinados a los diputados serán enviados al Presidente del Senado.

ART. 2.º Habrá una comisión revisora de poderes compuesta de dos miembros de la Corte Suprema y de un miembro de la Corte de Apelaciones de Santiago designados por sorteo, de un Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Senadores y de un Consejero de Estado.

La designación de estos dos últimos se hará por sorteo entre los que hayan ejercido en los últimos nueve años los cargos de Presidente o Vicepresidente del Sena-

do y de Consejeros de Estado, elegidos por la Cámara de Diputados.

El sorteo se practicará en la Sala de sesiones del Senado, en sesión pública, a las 12 M. del día 15 de Marzo del año en que deba renovarse la Cámara de Diputados, por una comisión compuesta del Presidente del Senado, que la presidirá, del Presidente de la Cámara de Diputados y del Presidente de la Corte Suprema.

ART. 12. La Comisión Revisora podrá decretar toda clase de apremios y sus órdenes serán cumplidas por las autoridades a que se dirijan.

El proyecto de ley anterior, después de haber recibido su aprobación en la Cámara de Diputados fué remitido al Senado para obtener el mismo efecto.

El informe de la Comisión de Gobierno para ante el Senado prestó atención preferente al punto esencial del proyecto que se refería a la forma cómo debía organizarse este tribunal y hubo diversidad de pareceres sobre el particular. A pesar de esto, la mayoría de la Comisión se pronunció en favor de la forma establecida por la Cámara de Diputados, teniendo principalmente en consideración la escasez de tiempo para introducir reformas sustanciales en el proyecto y la conveniencia indiscutible que exigía una modificación en el procedimiento establecido para la calificación de los poderes. El Senador don Manuel Egidio Ballesteros propuso a la Comisión la sustitución del artículo 2.º del proyecto, en orden a la composición de la Comisión Revisora, la que constaría de 9 miembros: 3 de ellos serían designados por la Corte Suprema de entre antiguos miembros de los Tribunales Superiores de Justicia que hubieran cesado en el ejercicio de sus funciones; otros tres serían elegidos por el Senado de entre sus miembros que se encontraran en el caso anterior, y los tres restantes de

entre las personas que ejercieron el cargo de Diputados. La elección de los miembros del tribunal que debía corresponder a cada una de las Cámaras se haría por voto acumulativo.

Entramos a considerar las modificaciones introducidas al proyecto de ley por el Senado.

Al artículo 1.º se le suprimió el inciso 2.º que disponía: «Los poderes serán remitidos al Presidente del Senado». Porque el propósito de esta disposición aprobada por la Cámara de Diputados obedeció a que los poderes no fueran a mans de los presuntos elegidos, sino a la Comisión Revisora que los recibiría del Presidente del Senado; pero el Senado en el deseo de no inmiscuirse en la constitución de la otra Cámara, suprimió el inciso indicado. De modo que la junta escrutadora envía una copia del acta al elegido quien la debe presentar ante la Comisión Revisora.

En el artículo 2.º el Senado agregó al final del primer inciso esta frase: «de los elegidos por la Cámara de Diputados», hecho también con el mismo propósito aludido y con lo cual excluía a los Consejeros de Estado elegidos por el Senado.

Se reemplazó el 2.º inciso del artículo 2.º por el siguiente: «La designación de estos dos últimos se hará por sorteo entre los que ejerzan o hayan ejercido dichos cargos en los nueve últimos años».

En el inciso 3.º del mismo art. 2.º en lugar de la frase «a las 12 M. del 15 de Marzo» se puso «a las 12 M. del día 1.º de Marzo». En este caso estimó el Senado que el día 15 podían suscitarse dificultades originadas del calor de la lucha electoral, lo que no ocurriría el 1.º de Marzo, antes de la elección.

La modificación más importante del Senado se refiere

al art. 12, aunque propiamente no fué una modificación sino una ampliación del pensamiento de la Cámara de Diputados: el Senado no hizo más que completar la idea de la otra Cámara, en esta forma: «La Comisión Revisora fallará como tribunal de derecho, tomará sus acuerdos en conformidad a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil; tendrá facultad de pedir todas las actas, registros y demás documentos que estime necesarios; sus providencias serán cumplidas por las autoridades a que se dirija y podrá decretar toda clase de apremios».

Se hacía necesario establecer estas reglas a las que debía sujetarse el procedimiento de la Comisión para dictar sus resoluciones, porque si se originaba una contención entre dos o más candidatos, el tribunal se vería precisado a estudiar los antecedentes, deliberar y decidir a quienes de los contendores debía otorgarle el poder. Por otra parte, las reglas del Código de Procedimiento Civil venían perfectamente al caso, para dirimir los empates, dispersión de votos, etc., y la mejor forma de proveer a todos estos casos era aceptar la modificación propuesta, a fin de que las resoluciones que expidiera el tribunal fueran ajustadas a Derecho.

Con la ampliación aludida, los miembros de la Comisión quedaban obligados a firmar la sentencia recaída en el asunto sometido a su decisión.

Conjuntamente con aprobarse el contraproyecto que hemos considerado, recibieron la misma sanción algunas modificaciones a la ley de elecciones propuestas por el Diputado don Malaquías Concha, con el objeto de alcanzar el resultado que se proponía con el proyecto en cuestión, modificaciones que se referían a los procedimientos de las juntas receptoras y escrutadoras y a diversos ele-

mentos de comprobación para constatar la veracidad o falsedad de los actos electorales.

La ley de elecciones vigente ha incorporado la ley especial de 8 de Febrero en el título 9.º de su texto.

Las modificaciones principales introducidas a la Ley de Febrero por la de elecciones se refieren al número de miembros que hoy componen la Comisión Revisora y a la ampliación de los medios probatorios señalados en el artículo 137.

La Cámara de Senadores no estimó necesario regirse por la ley de Febrero, en atención a que siempre quedaba con un quorum de miembros para calificar, por el sistema de renovación establecido en la Constitución del Estado, a diferencia de la otra Cámara que debía constituirse en su totalidad cada tres años, motivo que daba origen a diversos inconvenientes relativos a su composición y que precisaba subsanarlos. Sólo en el año 1915, en conformidad a la ley de elecciones vigente, la facultad de la Comisión Revisora se hizo extensiva al examen de los poderes de Senadores.

*
* *

Consideraremos en seguida diversas sentencias expedidas por la Comisión Revisora, con motivo del juzgamiento de aquellos casos que hemos estimado de más importancia, tomados de las actas de este tribunal, durante todos los períodos de su funcionamiento. Además, para facilitar su estudio y dilucidación, procederemos a agrupar, dentro de determinadas categorías, aquellos casos especiales producidos que guardan entre sí visible analogía.

El que en seguida vamos a exponer tiene especial

interés porque ha venido a establecer permanentemente la competencia de la Comisión para conocer de los agregados, supresiones o cambios de iniciales a los nombres o apellidos de los candidatos, lo que ha dado motivo para creer en una arrogación de atribuciones por parte de este tribunal.

Hechos sustanciales de la reclamación: Don Aníbal Rodríguez H., candidato a Diputado por la agrupación de Temuco e Imperial se presentó ante la Comisión Revisora acompañando una protesta hecha en escritura pública por don Aníbal Rodríguez J. en la que este caballero expuso que se le hizo aparecer como candidato por la referida agrupación, aprovechándose de la igualdad de su nombre y apellido con los del verdadero candidato y otorgando poder para que lo representara ante los colegios electorales a don Ramón Verdejo, abogado de Nueva Imperial, según así lo manifestó este último. Expuso además en esa escritura que jamás pensó presentarse como candidato por parte alguna y que mucho menos le dió poderes o representación a persona determinada, y se hizo un deber en protestar de la aseveración del abogado señor Verdejo, la que sólo tuvo por objeto arrebatar los sufragios al verdadero candidato. Acompañó también el reclamante certificados de los notarios de Temuco e Imperial en los cuales constaba que con motivo de las elecciones generales sólo autorizaron poderes con la firma de don Aníbal Rodríguez H. y que tampoco se presentó persona alguna con igual fin. Pidió a la Comisión que, en mérito de los antecedentes acompañados y en atención a la circunstancia de no haber sido tomado en cuenta en el escrutinio general cierto número de sufragios a pretexto de que no tenían éstos, como los demás, la H. inicial de su apellido

materno, se le computaran esos votos y se le proclamara elegido.

Por su parte el contradictor expuso que la reclamación anterior era inadmisibile porque con ella se pretendía variar el resultado de la elección, contrariando el espíritu y la letra de la ley de elecciones y la voluntad de los electores, y todavía, en caso de haber sido admisible debió dirigirse a la Cámara respectiva, porque miraba al fondo de la elección, y, en consecuencia, era atribución constitucional privativa de la Cámara.

La Comisión Revisora estimó que todos esos sufragios omitidos aparecían claramente emitidos a favor del único candidato de ese nombre, y por otra parte no se había insinuado que por la referida agrupación se hubiera presentado otro candidato con el mismo nombre y apellido del reclamante y que la aseveración del abogado señor Verdejo quedaba contradicha tanto por la protesta del mismo señor Rodríguez J. como por los certificados de los Notarios de Temuco e Imperial. De modo que en conformidad a lo prescrito en los artículos 75 y 76 de la ley de elecciones, en el escrutinio debió haberse aplicado respectivamente a cada candidato tantos sufragios, cuantas veces apareció el nombre de ellos en las listas de votación. Y en este caso, la disposición del art. 4.º de la ley de Febrero, facultaba a la Comisión para completar el escrutinio, computando los votos omitidos, sin perjuicio de la apreciación que respecto de ellos hiciera la Cámara de Diputados al calificar la elección en definitiva.

Casos semejantes al expuesto han ocurrido varios; uno en el mismo año de 1906 respecto a la elección de Diputados en la Provincia de Chiloé; otro en el año 1912 en el departamento de Llaima, y algunos mas en distintos períodos y diversas agrupaciones electorales. Como lo he-

mos dicho, la Comisión Revisora se ha declarado competente para juzgar estos casos especiales, por cuyo motivo podemos añadir que hay jurisprudencia establecida.

Ahora ¿este juzgamiento tiene asidero legal en las disposiciones de la ley de Febrero, o supone, a la inversa, una invasión en el terreno constitucional de la Cámara?

Para dilucidar esta cuestión debemos hacer referencia a dos diversos criterios de interpretación que convergen a apreciar de desigual manera el texto mismo o el conjunto de disposiciones de la ley mencionada y aun estos preceptos en su alcance particular; criterios distintos que han surgido del hecho de atribuir, el primero, un alcance simplemente restringido a tales disposiciones por considerarlas taxativamente enumeradas, y el segundo; una cierta amplitud a las facultades de este tribunal, porque la necesidad de expedir un fallo legal y justiciero, requiere, en determinados casos, entrar a considerar los hechos constitutivos de una omisión o infracción de los preceptos legales que rigen la materia, reuniendo los antecedentes estimados necesarios para conseguir aquel objetivo y consultando, al mismo tiempo, una liberalidad de apreciación para los jueces a fin de que puedan distinguir individualmente los defectos de forma de los de fondo capaces de afectar la pureza de los actos electorales, en atención a lo difícil que es establecer un límite preciso de separación entre las mencionadas irregularidades. Este punto lo hablaremos con más amplitud al finalizar este trabajo.

Entonces, tratándose de los casos especiales que hemos anotado y aplicando a su juzgamiento el criterio absolutamente restringido, se produciría una invasión en la facultad privativa de la Cámara, según la opinión de quie-

nes han sustentado esta tendencia y que la vamos a desarrollar en seguida.

Dada la filiación jurídica de la Comisión Revisora ha debido atenderse, en la resolución de los casos aludidos, exclusivamente al tenor literal de los artículos 3 y 4 de la ley de Febrero (132 y 133 L. E. V.) en tal forma que debió concretarse el tribunal a examinar si las actas de los escrutinios generales o poderes de los elegidos guardaban conformidad con el resultado que sumaban todas las actas parciales, las que, además, según el precepto respectivo deben rectificarse cuando se hubiere hecho erróneamente el cómputo de los sufragios que corresponden a los diversos candidatos. En esta situación la Comisión Revisora no pudo rectificar una acta de escrutinio general que se limitaba a dejar constancia del número de sufragios que figuraban en las actas parciales respectivas, porque tal autoridad no debió, por impresión personal de sus miembros, aplicar los sufragios por ella rectificados a las personas que estimó favorecidas de la voluntad de los electores. Porque la junta escrutadora, en su carácter de tribunal mecánico, privado de la facultad de deliberar, cumplió su deber al computar los votos a nombre de quienes aparecieron y a la Comisión Revisora le correspondía únicamente visar los poderes, reservando el derecho de interpretar la voluntad y la intención de los electores a la Cámara de Diputados.

Todavía, en el supuesto de que los sufragios emitidos a favor de un nombre sin el apellido materno o de su inicial pudieron corresponder a una misma persona, la Comisión Revisora debió solamente limitarse a poner el visto bueno a aquellos poderes, por cuanto la apreciación hecha por la junta escrutadora de si los votos pertenecían a un solo candidato o a dos diversas personas

habría importado un juzgamiento de jurado que es privativo de la Cámara y que la ley de Febrero no ha podido encomendar a la Comisión Revisora sin contravenir los preceptos constitucionales.

Ahora, partiendo del hecho de que el escrutinio general guardó conformidad con el resultado de todas las actas parciales y en éstas aparecieron sufragios computados en favor de dos nombres iguales, aunque con distintas iniciales del apellido materno como el caso ocurrido en las elecciones de la agrupación de Temuco e Imperial el año 1906, y añadida la circunstancia de que esos nombres correspondían a dos diversas personas, la Comisión Revisora no debió erigirse en jurado para expedir un veredicto de apreciación personal, arguyendo una equivocación de parte de los electores o suponiendo la intención de éstos para sufragar por un nombre determinado con tal o cual inicial en el apellido materno. De modo que semejante juzgamiento de la Comisión ha importado una infracción del artículo 151 de la Constitución Política que dispone que ninguna autoridad puede arrogarse otros derechos que los expresamente conferidos por las leyes, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, sancionándose de nulidad toda contravención a este precepto.

Además se ha recurrido a la intención del legislador al dictar la ley de Febrero, advirtiéndose que el objeto esencial de su establecimiento fué evitar las dualidades, pero en ningún caso coartarle a la Cámara su prerrogativa constitucional, porque por ningún motivo quiso el legislador poner en manos de la Comisión Revisora la llave destinada a alterar en cualquier sentido la verdadera composición de aquélla para el efecto de la calificación posterior de la elección.

Por otra parte, estimamos que las resoluciones expe-

didadas por la Comisión Revisora sobre la materia en cuestión, han revestido, a más de la clarividencia para discernir los hechos aludidos, verdadero carácter jurídico, y se han fundado precisamente, al dictarlas, en el espíritu y la intención de la ley de Febrero. Además, la Comisión Revisora ha obrado dentro de su órbita legal sin contravenir, en su juzgamiento, el artículo 151 de la Constitución ni barrenando la atribución privativa de la Cámara, porque el artículo 6.º de la ley de Febrero (134 L. E. V.) concebidos en términos imperativos, determinan un mandato expreso a este tribunal, a fin de que establezca qué candidato cuenta con la mayoría numérica más alta de los sufragios emitidos en conformidad a la ley de elecciones, para lo cual, los artículos en referencia se remiten a los preceptos inmediatamente precedentes de las respectivas leyes, 4.º y 5.º de la ley de Febrero (133 L. E. V.) los cuales fijan los casos en que debe proceder la intervención del tribunal, dirigida a determinar esa mayoría necesaria para hacer la proclamación de los candidatos a quienes corresponde.

Ahora ¿cuáles son los medios de procedimiento que la misma ley concede a esta autoridad para que pueda cumplir con el mandato preceptuado en los artículos 6.º (L. de F.) y 134 (L. E. V.) y llenar su cometido?—Los artículos 12 (L. de F.) i 137 (L. E. V.) establecen que la Comisión Revisora tiene derecho para pedir todas las actas, registros y demás documentos que *estime necesarios* y últimamente, recibir prueba, para juzgar en derecho estricto. De manera que, en conformidad a estos preceptos, el tribunal puede solicitar y reunir, y aun por medios coercitivos, los antecedentes necesarios para establecer legalmente quiénes

han obtenido la verdadera mayoría numérica para el efecto de proclamar a los elegidos.

Por otra parte, de los artículos 4.º, 5.º (L. de F.) y 133, 137 (L. E. V.) podemos deducir que el solo objetivo a que obedeció la creación de la Comisión Revisora no se ha limitado al hecho de comprobar matemáticamente las sumas de los sufragios emitidos, tomándolos sin derecho a discernir sobre la forma en que hayan querido distribuirlos las juntas escrutadoras, y tampoco se ha atribuído a sus miembros el rol de peritos contadores, sino que el establecimiento de este tribunal especial se ha debido evidentemente a una misión más amplia, por cuyo motivo debe enmendar los errores y corregir las irregularidades en que hayan podido incurrir las juntas mencionadas al computar los sufragios depositados ante las comisiones receptoras.

Además, si reparamos en los artículos 96 (L. E. de Agosto año 90) y 112 (L. E. V.) que enumeran en general los vicios o las irregularidades que dan mérito bastante para acarrear la nulidad de una elección, podemos deducir que estos preceptos se refieren al fondo de la elección, cuyo juzgamiento es privativo a la Cámara, y dentro de los cuales no consideramos incluído el caso cuestionable que nos ocupa porque tiene relación con la rectificación de un escrutinio en el que no se ha registrado el resultado legítimo y verdadero por no haberse computado los votos emitidos de las sumas que arrojaban las actas parciales. De consiguiente, estimamos que el juzgamiento de este caso especial corresponde a la Comisión Revisora porque se trata simplemente de completar un escrutinio en el que debieron computarse los sufragios omitidos.

Como lo hemos dicho, no puede considerarse que este juzgamiento de la Comisión invade el terreno de la califi-

cación de la elección; sobre todo cuando, como en el acápite anterior, el tribunal falló sin discutir ni resolver cuestión alguna en orden a la validez o nulidad de los actos electorales, sino que se limitó a corregir una omisión de las juntas escrutadoras.

Porque, en teoría general, podemos distinguir de un lado las atribuciones conferidas a la Comisión Revisora para conocer de aquellos asuntos que se refieren a los escrutinios practicados por las diversas juntas electorales, con el objeto de computar los sufragios emitidos y dar poderes a los candidatos que realmente obtuvieron la mayoría de ellos, y por otra parte las prerrogativas propias de la Cámara para calificar soberanamente la elección, y, en definitiva, revocar o validar los poderes conferidos. De esta manera los fallos expedidos por la Comisión tienen la ventaja de facilitar y simplificar la labor de la Cámara en la calificación posterior de la elección, y van, además, revestidos de una presunción de verdad ante el jurado.

Ahora, tratándose de un caso análogo al ocurrido en la agrupación de Temuco e Imperial y dada la filiación jurídica de la Comisión Revisora, para ser resuelto por ésta con arreglo a derecho, la misma ley de su establecimiento le acuerda los medios probatorios que estime necesarios para establecer la verdad de los hechos producidos, e investigar quiénes intervinieron como candidatos en la elección verificada, mediante todos los antecedentes que de ella pueden desprenderse para el efecto de visar u otorgar los poderes a las personas verdaderamente elegidas.

Vamos a considerar en seguida otros casos prácticos ocurridos entre los cuales existe una visible afinidad y que estimamos, de importancia porque han dado motivo para ser apreciados jurídicamente de desigual manera, aunque,

en su resolución, la Comisión Revisora se ha limitado a interpretarlos en conformidad a una pauta fija y determinada.

Se reclamó de estar viciada de nulidad absoluta la elección del departamento de Tocopilla por haberse constituido ilegalmente la municipalidad en el momento de hacerse el nombramiento de las juntas receptoras. De las actas de esta corporación constaba, según el reclamante, que se había suspendido de sus funciones, sin causa legal, a un regidor y se había reincorporado a otro que estaba excluido de esa corporación, por haber recaído en su contra una condena judicial, ya cumplida. Esto se hizo con el objeto de alterar la designación que sólo incumbía hacer a los regidores legítimos.

Estimó la Comisión que la reclamación anterior, además de ser vaga por cuánto no explicaba si la referida municipalidad habría funcionado sin mayoría legal a no haberse incorporado ese regidor, así como los demás hechos alegados se referían a la nulidad de la elección o al fondo de ella y, que, por consiguiente, no procedería la competencia del tribunal.

Se desechó una indicación previa para que la Comisión, poniendo en ejercicio las facultades del artículo 12 (L. de F) y 137 (L. E. V.) hiciera traer a la vista los documentos necesarios para haber establecido de un modo fidedigno si habría o no funcionado la referida municipalidad con el quorum legal en el acto de la designación de los vocales, por estimar el autor de la indicación que sólo las municipalidades que obraban en mayoría eran tales en el concepto de la ley.

Otro caso:

El reclamante expone: que en la comuna de Chépica la junta escrutó como actas parciales, documentos que en

derecho no merecen esa calificación porque todas las juntas receptoras de donde han procedido tales actas no fueron nombradas por la respectiva municipalidad sino por una fracción de ella constituída en minoría. En consecuencia han adolecido de nulidad absoluta todos los acuerdos celebrados por dicha minoría, en primer lugar el nombramiento de las comisiones receptoras y, en consecuencia, todos los actos emanados de ellas. Pide a la Comisión que no las tome en cuenta en la rectificación del escrutinio.

Esta petición no fué acogida por la Comisión. Vamos a condensar el pensamiento de la Comisión invocado para fundar la respectiva resolución.

Tomó en consideración que la ley que creó y organizó este tribunal, al fijar las reglas conforme a las cuales debería sujetarse en la facción de los escrutinios, se remitió al artículo 5.º (L. de F.) 134 (L. E. V.), según el cual los practicaría en conformidad al artículo 4.º (L. de F.), 133 (L. E. V.) y además a las disposiciones 80 y 81 de la ley de elecciones.

En esta situación, una vez señaladas las atribuciones y los deberes que la ley de Febrero asignó la Comisión, los que han consistido simplemente en completar, rectificar y hacer escrutinios proclamando elegidos a los candidatos que hubieren obtenido las mayorías numéricas más altas. Sobre todo consideró la Comisión el carácter provisorio de sus resoluciones para reputar presuntivamente como actas parciales verdaderas las que aparecían revestidas de las solemnidades externas prescritas por la ley de elecciones y emanaban de las respectivas juntas electorales.

La Comisión pudo constatar que las actas de las comisiones receptoras de la comuna en cuestión reunían las condiciones y requisitos necesarios para ser tenidas como tales y las juntas arrancaron su nombramiento de la mu-

nicipalidad que era la autoridad competente. A esto se añadían las circunstancias de hallarse las actas extendidas en papel sellado en la secretaría del Senado; tampoco fué impugnada la designación de los vocales y las comisiones fueron previstas del alcalde de cajas, registros, sobres timbres, etc., según la ley de elecciones; se reunieron en el lugar señalado y a la hora prefijada por la ley para recibir los sufragios; consta también que funcionaron con la mayoría absoluta de sus miembros y al practicarse los escrutinios se ajustaron a las disposiciones de la misma ley y por último no constaba de los antecedentes el funcionamiento y aun la existencia de otras juntas electorales en ese mismo día y para el mismo fin.

De modo que conforme a esta interpretación, la Comisión se limitó a practicar el escrutinio computando los votos de todas las actas parciales ciñéndose para ello a las reglas de los artículos 4.º (L. de F.), 133 (L. E. V.), 80 y 81 de la ley de elecciones de la época, para el efecto de determinar con más veracidad las primeras mayorías numéricas, invocando los medios probatorios establecidos en los artículos 12 (L. de F.)—137 (L. E. V).

Por otra parte la eliminación de los sufragios contenidos en las actas parciales de la Comuna mencionada, solicitada por el reclamante, para haber determinado las más altas mayorías, en el concepto de la Comisión importaba establecer un hecho susceptible de influir decisivamente en el resultado general de la elección y un juzgamiento no autorizado por las leyes de Febrero y de elecciones.

Se estimó, en consecuencia, que el fundamento principal de la reclamación, miraba a la sustancia o al fondo de la elección y que constituía una causal de nulidad no comprendido dentro de la esfera de competencia de la Co-

misión Revisora, motivo por el cual se la declaró improcedente.

Sin embargo, las resoluciones que ha expedido este tribunal en el sentido que acabamos de ver, pueden admitir un argumento en su contra, fundado en la dificultad para apreciar de idéntica manera y en conformidad a una pauta de interpretación determinada, la cuestión relativa a la separación precisa entre las irregularidades de forma y fondo, capaces de afectar de nulidad una elección con igual intensidad.

¿El nombramiento de vocales de juntas receptoras verificado por la autoridad llamada a ello y constituida en minoría o en contravención a la ley que rige sus actos se refiere a la forma externa de una elección o al fondo mismo de ella?

Para argumentar en favor de la primera apreciación aludida puede partirse del precepto número 19 de la ley de municipalidades del año 91.

Así, el precepto mencionado de esa ley exigía, como asimismo el artículo 20 de la reforma posterior, la concurrencia de la mayoría absoluta de sus miembros para celebrar sesiones y adoptar sus acuerdos; de donde se deduce que los miembros de una corporación constituida en minoría son distintos de la corporación misma y no pueden arrogarse sus facultades y derechos. De modo que, concretándonos a los casos esbozados anteriormente, la minoría municipal de las respectivas comunas, no debió proceder a designar vocales de juntas receptoras sin incurrir sus determinaciones en sanción de nulidad. De esto se deduce que los vocales designados en esa forma no han sido tales vocales y quienes en ningún caso debieron funcionar porque tenían el deber de conocer el origen de su nombramiento.

Sentadas las premisas anteriores se desprende que todo lo obrado por una junta semejante, es nulo, como también lo son los actos autorizados por ella.

En síntesis jeneral podemos concretar la tesis expuesta en los siguientes términos: si la competencia aparente del funcionario o de la corporación de Derecho Público, cuya autorización es necesaria para dar valor y atribuir autenticidad a un acto o instrumento público es requisito de fondo o de forma. Porque es difícil precisar con exactitud esta diferencia en una cuestión jurídica, al extremo que hay veces en que esos límites parecen confundidos porque una irregularidad externa puede afectar el fondo del caso cuestionable, especialmente en las cuestiones electorales debido a su natural complejidad y a la íntima relación que existe entre los vicios internos y externos de que pueden adolecer los actos electorales. Pero, a pesar de esta complicada situación y según la forma interpretativa que hemos venido desarrollando, aquella circunstancia no privará de su competencia a los jueces de la forma para decidir sobre las irregularidades mencionadas con arreglo a derecho.

Esta tesis que estamos dilucidando tiene apoyo legal en el título que el Código Civil reserva a la nulidad o la rescisión de los actos o contratos, por la afinidad jurídica que aquella guarda con el artículo 1681 de este Código, el que dispone que es nulo todo acto o contrato a que falte alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato, en atención a su especie, calidad o estado de las partes, y que está complementado por el artículo 1682 que hace absoluta esa nulidad producida cuando se ha omitido algún requisito o formalidad que la ley exige en consideración al acto o contrato. En el caso anterior están comprendidas evidentemente las solemnidades

dades externas y se trataría de una nulidad de forma, aunque afecten al fondo de la cuestión.

Ahora, remitiéndonos a la ley de elecciones y en conformidad a ella, la autenticidad de los escrutinios y de los poderes exige que consten en instrumentos públicos y son tales los autorizados con las formalidades legales por el funcionario competente, según lo dispone el Código Civil, artículo 1699.

De modo que en conformidad a la ley electoral, son competentes funcionarios para autorizar la verdad de las actas electorales la mayoría de los vocales o miembros que deben componer la junta respectiva, sea receptora o escrutadora. En este sentido no sería funcionario competente un vocal de una comisión receptora para dar fe de un escrutinio y no sería instrumento público el acta firmada solamente por él, de igual manera que no pudieron atribuirse el derecho de nombrar vocales cualesquiera municipales constituidos en minoría porque tales acuerdos eran nulos por disposición expresa de la ley y porque la mencionada minoría no poseía la calidad de corporación pública competente para autorizar, con arreglo a la ley, el nombramiento de vocales de juntas receptoras.

Pero, como lo hemos visto, la Comisión Revisora ha considerado el nombramiento y funcionamiento de las juntas electorales como una cuestión que mira a la sustancia o fondo de la elección y ateniéndose a los preceptos constitucionales, que hacen privativo de las Cámaras el juzgamiento de las reclamaciones de nulidad que inciden en esta categoría de actos electorales.

Por otra parte, las leyes electorales del año noventa y vigente han concedido acción popular para interponerlas, determinando los vicios capaces de anular esos actos y el procedimiento a que deben ceñirse los reclamos in-

dicados. Además en los títulos reservados por ambas leyes a esta cuestión, se dispone que la circunstancia de ser nulo el nombramiento de las juntas electorales da mérito legal suficiente para declarar la nulidad de la elección, declaración que no corresponde hacer a la Comisión Revisora porque el caso está fuera de su competencia y de sus atribuciones.

También las leyes de elecciones aludidas han determinado el procedimiento a que deben conformarse las excusas e inhabilidades que se aleguen, como asimismo las ilegalidades cometidas en el nombramiento de vocales de las comisiones receptoras, disponiendo que deben deducirse ante los jueces ordinarios de primera instancia.

Vamos a exponer ahora un caso ocurrido el año 1909 en la agrupación de Tarapacá y Pisagua. Respecto de él, la Comisión Revisora practicó por sí misma el escrutinio de la referida agrupación porque no había sido hecho en conformidad a la ley de elecciones, proclamando a los elegidos y otorgando al mismo tiempo los poderes correspondientes en favor de los candidatos que obtuvieron las mayorías más altas.

Ocurrió que el día en que debieron reunirse en la sala municipal de Iquique, cabecera de la provincia de Tarapacá, los presidentes y secretarios de las juntas escrutadoras generales de cada uno de los departamentos de dicha provincia para hacer el escrutinio general de Senador y hacer la proclamación en conformidad a lo dispuesto en el artículo 83 de la ley de elecciones, sólo se reunieron en la oficina del notario más antiguo del departamento de Tarapacá, el presidente, los tres secretarios del colegio departamental de Pisagua y un presidente de una de las mesas receptoras de Iquique. Estas personas se atribu-

yeron el carácter y las facultades de junta escrutadora provincial.

Pero, en seguida de constituirse, efectuaron el escrutinio y la proclamación no sólo de Senador sino que también de los Diputados de la agrupación, según consta del acta que extendieron y en que se declara que no tenía el referido colegio escrutador acta alguna de la junta departamental de Iquique; pero sí los formularios que prescribe la ley de elecciones presentados por uno de los secretarios del colegio departamental de Iquique.

Se procedió a practicar el escrutinio por medio de esos formularios y el resultado obtenido se consignó en el acta que se presentó ante la Comisión Revisora en calidad de poder que acreditaba la elección de aquellos candidatos.

La Comisión resolvió que con arreglo al mecanismo establecido por la ley de elecciones, las juntas provinciales que deben funcionar en la cabecera de cada provincia tienen por único objeto hacer el escrutinio general de Senadores de la respectiva provincia y proclamar a los electos conforme al artículo 83 de la ley electoral. En esta situación la junta provincial de Iquique no pudo atribuirse la facultad de hacer también el escrutinio de los Diputados de la agrupación de Tarapacá y Pisagua y declarar como tales a los candidatos que en concepto de la junta mencionada obtuvieron las más altas mayorías numéricas por dos razones legales: porque esas funciones han sido encomendadas por la ley a otra corporación electoral y además porque semejante invasión de atribuciones la prohíbe el artículo 151 de la Constitución.

Por otra parte la formación de la mencionada junta provincial de Iquique como asimismo sus acuerdos, adolecían del vicio de haberse constituido en minoría, o sea, con el solo presidente y los tres secretarios del colegio

departamental de Pisagua. De aquí se desprende que los poderes presentados por los candidatos a Diputados, para su visación, y emanados de la indicada junta electoral, no fueron en realidad poderes, en el sentido legal de esta expresión, porque carecían de los requisitos exigidos en los artículos 81 y 82 de la ley electoral.

Se procedió a practicar un escrutinio en vista de las actas seccionales enviadas al Presidente del Senado en conformidad al artículo 9.º (L. de F.)—81 (L. E. V.): La Comisión Revisora al examinar los poderes de los candidatos se impuso de que la junta escrutadora de la agrupación de Casablanca no había dejado constancia *separadamente* del resultado de las actas presentadas por los presidentes y secretarios de los colegios departamentales, por cuyo motivo se acordó pedir los documentos necesarios, especialmente el acta departamental de Casablanca que no se había enviado al Presidente del Senado, a fin de hacer las comprobaciones que ordena la ley. Con estos documentos se observó que el acta de escrutinio de ese departamento que se envió a la Comisión no daba cuenta del contenido de las actas de las juntas receptoras, sino que se consignaba únicamente la suma total de los sufragios obtenidos por los candidatos.

La Comisión Revisora no se consideró autorizada para hacer la proclamación solicitada por los interesados en el caso que señala el artículo 87 de la ley de elecciones, esto es, cuando dos o más departamentos elijan Diputados

en común, por el hecho de no haberse verificado elección en uno de ellos, fundándose el tribunal en el artículo 133 de la misma ley, que determina la órbita de sus atribuciones y entre las cuales no está comprendido el caso especial de que tratamos.

Los hechos ocurrieron en esta forma: los departamentos de Petorca y Ligua eligen Diputados en común, pero no funcionaron las mesas receptoras de este último. Entretanto los reclamantes obtuvieron las primeras mayorías en el departamento de Petorca según lo acreditaron con la copia autorizada del acta de escrutinio departamental, pero la Junta escrutadora de este último no se estimó autorizada para hacer la proclamación, y no podía hacerla porque en este caso la prohíbe la ley electoral, por cuyo motivo estimaron los reclamantes que la Comisión Revisora era competente para llevarla a efecto.

El tribunal estimó que la ley de elecciones en ninguna parte lo autorizaba para ello y en caso de hacerlo infringía el artículo 151 de la Constitución Política.

El caso que acabamos de diseñar tiene relación con el que ocurrió el mismo año de 1915 en la agrupación de Taltal y Tocopilla, pero aquí se trataba *de una elección producida* en ambos departamentos y procedía la competencia de la Comisión Revisora para efectuar la proclamación de los candidatos, por el motivo indicado y porque no se había reunido la Junta que debía practicar el escrutinio de la agrupación en conformidad al artículo 87 de la ley de elecciones.

Trataremos en seguida de precisar, en cuanto nos sea posible, la amplitud de las atribuciones conferidas a la

Comisión Revisora por la ley de su establecimiento, y el alcance jurídico y práctico de las disposiciones que determinan su competencia.

Desde luego, como lo hemos dicho en otra parte, en el juzgamiento de los diversos casos legales que se han presentado durante todos los períodos en que ha sido este tribunal llamado a intervenir, claramente hemos podido diseñar dos diversos criterios jurídicos interpretativos del texto mismo de las mencionadas disposiciones y aun del alcance de algunos preceptos en particular. Así la primera tendencia estima que debe darse al conjunto de tales disposiciones un alcance simplemente restringido por considerárselas taxativamente enumeradas en el título respectivo de la ley electoral y de cuyo marco no puede apartarse la intervención del tribunal porque de otra manera invadiría, en determinados casos, las atribuciones constitucionales privativas de las Cámaras, que son jueces soberanos para calificar la elección, especialmente los actos irregulares o abusivos cometidos por las juntas receptoras o escrutadoras en el ejercicio de sus funciones privativas, irregularidades que, por otra parte, están penadas por la ley.

Se invocan en favor de la doctrina anterior las reglas generales de interpretación de las leyes que establece el Código Civil, principalmente el tenor literal de las palabras de las disposiciones de la ley de Febrero y de elecciones vigente, y la historia fidedigna de su establecimiento.

En conformidad a estos principios generales, las facultades especiales que competen a la Comisión Revisora se limitan exclusivamente a éstas: 1.º poner el visto bueno a los poderes que se hallen conformes con el acta del escrutinio practicado, siempre que se hayan tomado en consi-

deración todas las actas parciales de las mesas que hubieren funcionado; 2.º completar o rectificar el escrutinio computando los votos omitidos cuando la junta escrutadora hubiere dejado de escrutar una o más actas parciales o escrutándolas haya alterado el resultado que ellas arrojan o practicado erróneamente las operaciones aritméticas y 3.º practicar el escrutinio en conformidad a la ley cuando no existiere.

En esta forma se ha considerado a la Comisión Revisora como una junta escrutadora de tercer término que se diferencia de las otras únicamente en cuanto a que fué revestida por la ley de las facultades especiales y taxativas que hemos enumerado, pero no de la calidad de institución jurídica deliberante, apesar de que la misma ley la erigió en tribunal de derecho.

Ahora, teniendo la Comisión Revisora que fallar con estricta sujeción a las leyes, en atención a su carácter jurídico y siendo la enumeración de sus facultades por naturaleza taxativa, conforme el inciso 1.º del artículo 133 no corresponde a este tribunal completar o rectificar los escrutinios sino en uno de los tres casos siguientes: omisión de una o más actas parciales; alteración del resultado que ellas arrojen y errores aritméticos en el escrutinio que se revisa, funciones cuyo cumplimiento exige únicamente tomar en cuenta las actas parciales o el registro respectivo cuando no se hubiere recibido ningún ejemplar de acta seccional, o que recibándose estos ejemplares hayan guardado disconformidad entre sí, pero no de otros medios, para el fin indicado, como uno de ellos sería la abertura de los paquetes de votos remitidos al Senado, medio este último aplicable exclusivamente al caso especial que contempla el inciso final del artículo 133, puesto que si la ley hubiera querido valerse de otros elementos

para completar o rectificar un escrutinio general, lo habría dicho expresamente, así como dispuso que se abrieran esos paquetes de votos para practicarlo cuando no hubiere sido hecho oportunamente por la junta correspondiente.

Además, el artículo 137 al acordar a la Comisión Revisora el derecho para reunir los antecedentes necesarios destinados al fin de establecer las verdaderas mayorías numéricas, especialmente las medidas de apremio que puede decretar, tal disposición solamente ha tenido por objeto autorizar a este tribunal para que pudiera desempeñar la misión relativa a completar o rectificar un escrutinio general valiéndose de los medios expresamente determinados en el citado artículo 133, aplicables a los casos especiales contemplados en este mismo precepto.

De manera, entonces, que conforme a la interpretación puramente restringida que acabamos de exponer, la Comisión Revisora no tendría atribución para modificar en cualquier sentido los escrutinios verificados por las juntas receptoras o escrutadoras en el desempeño de sus funciones privativas, aun cuando tales escrutinios aparecieran manifiestamente erróneos o abusivos con motivo de irregularidades perpetradas por las juntas indicadas, porque se trataría de un juzgamiento privativo de las Cámaras y tener aquéllas sanción penal en conformidad a la ley de elecciones, y aunque tales omisiones o infracciones afectaran a la materialidad misma de los escrutinios y a la legalidad de los poderes, es decir, a la forma externa de la elección producida.

El segundo criterio interpretativo de las disposiciones de la ley de Febrero y del título 9 de la de elecciones vigente no admite la forma restrictiva de las facultades que competen a la Comisión Revisora, pero sí que su in-

tervención en el juzgamiento de las cuestiones electorales debe llegar al límite necesario para restablecer la verdad legal de los escrutinios y la legitimidad de los poderes por los medios que vamos a señalar más adelante.

Nos vamos a referir en primer lugar a la historia fidedigna de la ley que creó este tribunal revisor. Desde luego podemos avanzar al respecto que la primera doctrina ya tratada, no puede invocar en su abono el argumento relativo a la historia fidedigna de la ley de Febrero, como tampoco la intención o espíritu del legislador que la dictó, porque si nos atenemos a los debates suscitados en ambas Cámaras cuando su discusión, podemos advertir que en esa oportunidad no pudo establecerse en una forma precisa sobre qué casos cuestionables tendría que juzgar la Comisión, debido a la misma complejidad de los asuntos electorales que iban a ser sometidos a su conocimiento y decisión, como también a las diversas irregularidades imprevistas, susceptibles de producirse en las elecciones venideras, y que podían afectar la limpieza de los escrutinios y la verdad de los poderes de los candidatos.

Pero afortunadamente el Senado introdujo la modificación que conocemos, al artículo 12 del proyecto, que significaba una ampliación de los medios probatorios acordados al tribunal revisor, indispensables a la misión que debía desempeñar y a fin de que pudiera realizar una labor verdaderamente fructífera. De modo que no podía atribuirse la calidad de simple junta escrutadora, encargada de desempeñar un papel mecánico y sin facultad de deliberar, porque una institución semejante no habría reflejado el propósito verdadero y determinante que motivó su establecimiento, cual fué evitar las dualidades de poderes mediante diversos elementos de comprobación necesarios

para determinar las verdaderas y legítimas mayorías numéricas de los condidatos. Porque es evidente que la ley de Febrero al preceptuar a la Comisión Revisora expresamente el mandato relativo a establecer las verdaderas mayorías numéricas, sobre la base de los escrutinios correcta y legalmente practicados, debió conferirle todos los medios de prueba que el mismo tribunal estimara necesarios para ello.

Porque del texto mismo o del conjunto de las disposiciones de la ley de Febrero puede desprenderse la doctrina acerca de que la Comisión Revisora tiene las mismas facultades de las Cámaras en cuanto se refiere a la forma exterior de una elección, y no puede argüirse que las atribuciones de la Comisión son de idéntica índole que las de las juntas escrutadoras, porque suponiendo que si el legislador no le hubiera suministrado los medios necesarios para examinar ampliamente los escrutinios y al mismo tiempo los poderes a objeto de ponerle el visto bueno únicamente a los que se conformaran a las prescripciones de la ley, indudablemente que no se habría podido impedir la entrada a la Cámara de personas premunidas de títulos falsos y hasta duales, debido a que el tribunal habría carecido de la facultad de deliberación, necesaria para declarar la falsedad o legitimidad de los referidos poderes. Ocurrió, por ejemplo, un caso práctico en la comuna de Palmilla, cuya municipalidad se fraccionó en el momento de designarse los vocales de las comisiones receptoras. Llegado el día de la elección funcionaron 30 mesas en vez de 15 que era el número legal. En seguida funcionaron dos colegios escrutadores y otorgaron poderes duales a los candidatos. Para resolver este caso la Comisión Revisora se vió precisada a investigar respecto de cual fracción municipal sesionó en mayoría y

designó legalmente los vocales de las juntas receptoras para considerar como válidas las actas de las comisiones receptoras compuestas de aquéllos miembros nombrados por la mayoría municipal.

Por otra parte, es de admitir una diferencia sustancial entre ambas autoridades electorales relativa al personal mismo de que se componen estas diversas corporaciones, como también a la filiación jurídica de tribunal de derecho que corresponde a la Comisión Revisora y no así a las juntas escrutadoras.

Además ambas son de diverso origen como también son distintas sus facultades privativas. Así, los miembros de la Comisión Revisora son designados por sorteo entre determinadas categorías de funcionarios públicos, mientras que las juntas receptoras y escrutadoras, son de carácter popular y electivo, en atención a los elementos que las componen y a su mismo origen que está en el voto del organismo generador del poder electoral, como lo es hoy día la junta de mayores contribuyentes.

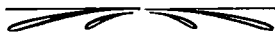
Por otra parte, el mecanismo a que deben ceñirse en el cumplimiento de sus funciones es diverso: a las comisiones receptoras compete recibir los sufragios, contarlos y anotar los resultados obtenidos; por su parte la junta escrutadora se limita a sumar los resultados que arrojen todas las actas parciales y sin que por ningún motivos les sea permitido deliberar ni resolver sobre cuestión alguna según la expresión terminante de la ley. Pero la Comisión Revisora puede y tiene la obligación de deliberar para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, en conformidad a la ley, por su mismo carácter de tribunal de derecho y, en general, sobre aquello que diga relación con los escrutinios y poderes de los candidatos.

Por este motivo la modificación que el Senado intro-

dujo al artículo 12 del proyecto fué oportuna y eficaz, puesto que, junto con señalar normas de conducta a los miembros de la Comisión, necesarias para que el tribunal pudiera acordar sus resoluciones y los jueces concurrir obligadamente al pronunciamiento de las sentencias, le confirió al mismo tiempo, amplios medios de prueba, para que pudiera realizar en toda su extensión y en forma expedita, su importante misión judicial, mediante el examen de todas las actas, registros, paquetes de votos y otros documentos que estimara necesarios sin limitación alguna.

Ahora, ¿hasta qué punto puede llegar la intervención de la Comisión Revisora en el juzgamiento de las cuestiones electorales? Creemos que debe extenderse hasta el punto necesario para restablecer la verdad de los escrutinios y determinar las legítimas mayorías numéricas de sufragios obtenidos por cada candidato para el solo efecto de dar poderes a quienes correspondan. Esto no importaría la calificación de la elección sino la contabilidad de los sufragios hecha en conformidad a las atribuciones legales de la Comisión Revisora.

Por otra parte, refiriéndonos al caso especial que contempla el inciso final del artículo 133, la ley ordena en forma imperativa que se abran los paquetes de votos remitidos al Senado, pero eso no privaría a la Comisión de la facultad de hacer la misma operación siempre que así lo creyera conveniente para el mejor cumplimiento de su misión en conformidad al artículo 137, porque de entre los comprobantes relativos a la legalidad de una elección tal vez el principal consiste en los paquetes de votos respectivos, toda vez que aquí se encuentra la manifestación verdadera de la voluntad electiva popular.





BIBLIOGRAFIA

- A. ESMEIN. { Elements de Droit Constitutionnel,
Français et Comparée.
- LEÓN DUGUIT.—Droit Constitutionnel.
- A. TODD.—Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre.
- ANSON. — Loy et Pratique Constitutionnelles de L'Angleterre.
- ED. VILLEY.—Legislation Electorale Comparée.
- MOREAU.—Droit Constitutionnel.
- ROLDÁN.—Elementos de Derecho Constitucional.
- HUNEEUS.—La Constitución ante el Congreso.
Boletines del Congreso.
- Actas de la Comisión Revisora de Poderes.

