

DE LA
INDEPENDENCIA ELECTORAL

Y reformas tendentes á su consecución

MEMORIA

PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO
EN LA FACULTAD DE LEYES Y CIENCIAS POLÍTICAS

POR

Eduardo Arteaga Undurraga



SANTIAGO DE CHILE
IMPRESA SAN BUENAVENTURA
Calle San Francisco Núm. 75

—
1900



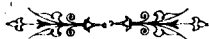
INTRODUCCION

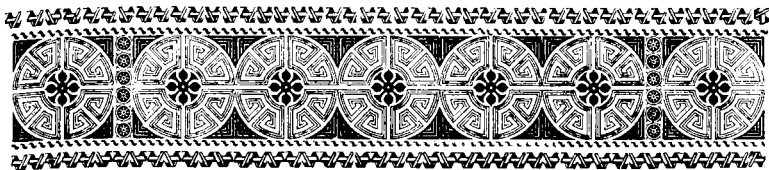


En toda sociedad bien organizada, la dirección suprema debe estar confiada á un solo individuo para que aquellos actos que requieren celeridad, puedan ser ejecutados con la eficacia y prontitud necesarias y para que puedan ser confiados á su discreción, aquellos actos que revisten sólo una importancia limitada; en otros casos, debe este individuo someterse á consejos, con los cuales ha de consultar ó marchar de acuerdo, dado que como seguridad de garantía para los asociados, todos aquellos actos que engendren ó puedan engendrar consecuencias trascendentales, deben ser sometidos al acuerdo y consideración de mayor número de personas. La elección de ese jefe y de los miembros de sus Consejos, debe estar en mano de los socios como únicos interesados en la marcha regular de los intereses sociales.

La Nación, reunión de individuos que viven en un territorio determinado, con leyes comunes, leyes, ora sacadas, si son adaptables, de otras naciones más adelantadas, ora, emanadas de sus mismas costumbres, debe, como toda sociedad bien constituida, ser

regida y gobernada por un Director Supremo. Pues bien; ese derecho que asiste á los individuos que componen una Nación de elegir ese Director Supremo y los consejos que han de compartir con él las rudas tareas del gobierno, es el derecho electoral, derecho jefe y generador de todos los poderes públicos desde que es el origen de ellos.





I

Para empezar este somero estudio sobre nuestra ley electoral, analizaré qué debe entenderse por libertad electoral, y en consecuencia quienes deben tener derecho á voto y para esto principiáré por examinar el art. 7.º de nuestra constitución:

«Art. 7.º Son ciudadanos activos con derecho de sufragio los chilenos que hubieren cumplido veintiún años de edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en los registros electorales del departamento.

«Estos registros serán públicos y durarán por el tiempo que determine la ley.

«Las inscripciones serán continuas y no se suspenderán sino en el plazo que fije la ley de elecciones.»

En teoría, este artículo representa la más bella y equitativa igualdad dentro de los principios puramente democráticos. Exige como únicos requisitos para tener derecho á voto: ser chileno, tener veintiún años de edad, saber leer y escribir y estar inscrito en los registros electorales del departamento.

Están, por tanto, comprendidos en dicho artículo todos los chilenos que cumplan con esos requisitos; y sea él mu-

jer ó eclesiástico regular, tiene ese derecho que le otorga la constitución, y del cual no puede ser privado por ninguna ley ordinaria.

En efecto, la constitución da derecho de sufragio á los regulares y á las mujeres; pero más tarde, una ley posterior, la ley de elecciones de 20 de Agosto de 1890 en su artículo 26 se los prohíbe.

«Art. 26 No serán inscritos, aún cuando reúnan los requisitos enumerados en el art. anterior:

«1.º Los que, por imposibilidad física ó moral, no gocen del libre uso de su razón;

«2.º Los que se hallen en la condición de sirvientes domésticos;

«3.º Los que á la sazón se hallen procesados por crimen ó delito que merezca pena aflictiva y los que hayan sido condenados á pena de este género, salvo que hayan obtenido rehabilitación;

«4.º Los que hubieren sido condenados por quiebra fraudulenta y no hubieren sido rehabilitados;

«5.º Los que hubieren aceptado empleos de gobiernos extranjeros sin permiso especial del Congreso, salvo que hayan obtenido rehabilitación del Senado;

«6.º Los individuos enrolados en las policías urbana y rural ó que desempeñaren en ella cualquier servicio rentado;

«7.º Las clases y soldados del Ejército permanente y de la marina;

«8.º Las mujeres; y

«9.º Los eclesiásticos regulares.»

La primera prescripción del artículo:

«Los que por imposibilidad física ó moral no gocen del libre uso de su razón.» Es lógica porque el derecho natural nos enseña que para ejercer un derecho se necesitan dos requisitos:

1.º Tener inteligencia para conocerlo; y

2.º Voluntad para ejercitarlo, requisitos de que naturalmente carecen los que no gozan del libre uso de su razón.

«Los que se hallan en condición de sirvientes domésticos» sigue el artículo; la ley al dictar esta prescripción ha tenido en cuenta la condición de dependencia del doméstico respecto del patrón, estableciendo la presunción que el doméstico votará con su patrón; por la misma razón los eclesiásticos regulares que deben obediencia ciega á su superior.

Las clases y soldados del ejército y de la marina y los individuos enrolados en las policías, por razones de obediencia y disciplina, y los enumerados en las prescripciones 3.^a, 4.^a y 5.^a por haberse hecho reos de delitos que llevan consigo como sanción penal la privación del derecho de sufragio, pero por fin, al examinar la prescripción 8.^a que dice: «las mujeres». ¿Qué razones habrá tenido el legislador para privarla de un derecho que nuestra constitución les confirió?

He dicho que para poder ejercer un derecho se necesita inteligencia para conocerlo y voluntad para ejercitarlo. A escepción de las mujeres, en los individuos enumerados en el art. 26, falta alguno de esos requisitos por carecer de la independencia necesaria, ó se les prohíbe ejercitar el derecho por vía de pena; pero respecto de las mujeres y en especial de aquellas que no están sujetas á potestad de padre ni de marido por qué establece la ley electoral esa desigualdad?

En la práctica rara vez han tenido en el mundo derecho de sufragio las mujeres. En la antigüedad entre los griegos y romanos la mujer era considerada como cosa ó sólo como instrumento de deleite y de trabajo. Hasta antes del siglo cuarto de la fundación de Roma la mujer no tenía ni siquiera el derecho de heredar á sus padres en unión

de sus hermanos, derecho que vino á adquirir junto con el de comprar y vender solo á fines de la legislacion Romana.

Por último, la legislación cristiana fué la que empezó á establecer favorablemente los derechos de la mujer. Ahora puede la mujer en todas partes ejercer las profesiones liberales, profesiones que le fueron prohibidas ejercer, por las leyes de Partida que daban esta razón: *«porque hubo una tal Calpurnia que dió mucho que hacer á los jueces.»*

Ahora en el siglo XIX empieza á concederse á la mujer en ciertos países el ejercicio del derecho de sufragio y cómo pudiera ser de otro modo, pues si se les ha creído aptas para gobernar los pueblos, es lógico creer tengan aptitudes para elegir sus gobernantes.

Al reconocer á la mujer el derecho electoral no he pretendido que el legislador le otorgue este derecho, puesto que éste en la práctica debe observar las costumbres so pena que las leyes no se cumplan. Mi ánimo ha sido demostrar la inconsecuencia de la ley de elecciones al interpretar el precepto constitucional.

Esta ley establece una desigualdad en el sexo, desigualdad que la constitución no contiene en ninguna de sus disposiciones y sobre todo, lo que es muy grave, á mi juicio, no hace alto en el voto inconsciente del individuo que no tiene preparada su inteligencia ni su voluntad para ejercitar el derecho electoral, inconsecuencia tanto mayor aún si examinamos cuán estricta ha sido al parecer en su artículo 26, al privar del derecho de sufragio á todas aquellas personas que por su estado social ó condición pudieran hacer presumir una voluntad dependiente.

Se creyó que el mal de la venta del voto provenía de la facilidad de comerciar con los boletos de calificación; pero nada se remedió con suprimirse éstos, ni nada se remediará mientras nuestro pueblo, conocedor de sus verdaderos intereses por medio de la ilustración, no alcanza á penetrar y conocer la importancia del derecho electoral.

Se objetará esta doctrina como anti-democrática siendo como es en realidad la única democrática y creo que en vez de establecer una desigualdad reconoce la que hay existente, pues las desigualdades que influyen en la ciencia del buen gobierno, son las fundadas en los lazos de la sangre, en la herencia ó en otras causas que no dependen de la voluntad é iniciativa de los ciudadanos de una nación. Desigualdad hay al dar el mismo valor al voto consciente que al inconsciente, que viene á dar como resultante la lucha del hombre elegido por el voto ilustrado y justiciero de sus conciudadanos con la de aquel elegido por sí mismo; es decir, por los votos inconscientes que puede proporcionarle su dinero.

El requisito más esencial que debe tener una ley para que sea buena es la de ser apropiada á los hábitos y costumbres del país en que debe ser aplicada. Los países no se hacen para las leyes sino que éstas para aquellos, pues de otro modo nos veremos en la práctica en la necesidad de sancionar aquello que queríamos combatir. El artículo 7.º de nuestra constitución supone igual capacidad igual grado de ilustración y de cultura en todos los individuos; é inspirándose en bellas teorías democráticas, en la práctica nos arrastra hacia el peor de los gobiernos despoticos, hacia la oligarquía ó sea el gobierno de los más ricos.

Creo haber demostrado que la restricción del voto se impone como única base de un gobierno sério que sube al poder por el voto ilustrado y libre de los asociados. Parece que nuestros legisladores, conociendo la plaga social que ha hecho que nuestro pueblo comercie con el más sagrado de sus derechos, creyeron poner atajo al mal ideando medios que tuvieran como resultado el secreto del voto y poder así burlar á los pocos escrupulosos compradores; pero en la práctica hemos llegado á los mismos resultados, puesto que el mal está en que nuestro pueblo en su

mayoría no tiene criterio ni conciencia de sus derechos y vende el voto inconsciente y no vende su conciencia, pues no defrauda al comprador, lo cual ni siquiera puede suponerlo la ley, puesto que no le es lícito amparar indirectamente al defraudador sin llegar á aquel principio que dice que el fin justifica los medios. Ahora bien, quiero suponer que la ley haya podido conseguir estirpar el vicio del voto; que resultado tenemos ó que el gañan es instrumento de su patrón ó que no asiste á las urnas por faltarle el talismán el dinero.

Vistas las razones anteriormente expuestas creo debe reformarse el art. 7.º de nuestra Constitución, ya sea dando votos complementarios como en la Constitución Belga á los que pertenezcan á tal ó cual institución, que tengan títulos profesionales de letras, artes ú oficios á los que tengan tal ó cual renta, ó bien, restringirlo hasta el punto de que sólo tengan derecho á él, los que reúnan las condiciones indispensables de independencia, dada su posición social, tomando como base cierta renta é ilustración.

En resúmen, la única verdadera libertad electoral, que no establece desigualdades, es la fundada en la independencia que sólo nace de la posesión social adquirida por el bienestar ó la ilustración, y en consecuencia, sólo esta clase de personas reúne el requisito de capacidad, para ejercitar el derecho de elegir sus gobernantes.

II

En este ligero estudio sobre el derecho de sufragio y la ley electoral, he encontrado que otras de las reformas constitucionales que reviste mayor importancia es la de la elección de Presidente de la República.

El sistema implantado entre nosotros es tomado de la República de Estados Unidos y es á mi juicio, y como tra-

taré de demostrarlo, el más defectuoso que pueda concebirse.

El sistema de elección indirecta tiene dos formas más conocidas, ó bien se efectúa como en Francia donde el Presidente es elegido por el Congreso por los dos tercios de los sufragios ó como lo tenemos entre nosotros en que el pueblo por elección directa elige cierto número de delegados ó electores que á su vez eligen el Presidente de la República.

La primera de las formas enunciadas es quizás más perfecta que la segunda, y su razón es obvia, tanto los electores como el Congreso son elegidos directamente por el pueblo, y eligiendo el Congreso se evita una elección que, sobre todo entre nosotros, toma generalmente proporciones desorganizadoras y alarmantes; pero ambas formas adolecen de los mismos gravísimos inconvenientes.

Por medio de la elección indirecta se retarda considerablemente la elección, entre nosotros; todo se resiente, la agricultura, el comercio, las industrias, aún las mismas oficinas públicas donde acuden en tropes los curiosos en demanda de datos oficiales.

Por otra parte, la voluntad popular puede ser falseada y de dos maneras; la primera, aunque sea indecoroso decirlo, puede el elector ser ganado á tal ó cual causa, defraudando la voluntad de sus representados sin sanción alguna; la segunda consiste en que puede resultar que el candidato que obtenga realmente la más alta mayoría de votos originarios, es decir, directos, quede en minoría; voy á explicarme: los electores de Presidente se eligen por agrupaciones de modo que se pierden los votos sobrantes, v. gr.: un candidato puede obtener mayoría en un colegio electoral porque sus electores han resultado elegidos sin sobrante de votos, mientras que su contendor con mayor número de sufragantes por el sobrante de votos, es derrotado en el colegio electoral. Es evidente que una

ley no puede exponerse á tal resultado que no refleja la opinión de la mayoría de sufragios.

Teniendo presente la gravedad de estos inconvenientes, no es ni siquiera discutible que debe optarse por la elección directa, Los impugnadores de esta elección, fundan su objeción en que el pueblo no está bastante preparado para conocer cuál mandatario le conviene más elegir. Tan absurda es esta objeción que es casi escusado impugnarla, pues si el pueblo no está en circunstancias ni tiene las condiciones necesarias para juzgar qué mandatario es el más conveniente, no es lógico suponer conozca qué hombres están en aptitud de conocer aquello que ellos no conocen.

No dejaré por otra parte pasar por alto esta objeción para argumentar en favor de la restricción del voto ¿no es acaso argumento en su favor, aquella explícita confesión, que el pueblo no tiene aptitudes para elegir su mandatario? al que no es capaz de contratar por sí mismo ¿qué ley, qué razón le apoya para que pueda nombrar un representante que contrate por él? al menor, la ley le da su representante por considerarlo incapaz; pero no le dá la facultad, que sería irrisoria, de nombrarlo por sí mismo.

Creo haber demostrado evidentemente la conveniencia de la elección directa en las elecciones de Presidente. Ahora bien; partiendo de la base de la restricción del voto me atrevería á insinuar el siguiente proyecto de reforma constitucional:

Art. único.—Derógase los artículos 54, 55, 56 y 57 de la Constitución y se reemplazan por los siguientes.

Art. 54.—El Presidente de la República será elegido por el pueblo, en elección directa.

Art. 55.—La elección se efectuará el día 25 de Julio del año en que expire la Presidencia.

Art. 56.—Ocho días después de la elección los presi-

dentes y secretarios de las juntas departamentales se reunirán en la ciudad capital de la Provincia, y se procederá al escrutinio provincial en conformidad á la ley de elecciones.

Art. 57—Estas juntas provinciales formarán dos listas de todos los individuos que resultaren elegidos, y después de firmadas por todos los vocales, las remitirán cerradas y selladas, una al Cabildo de la capital de la provincia, en cuyo archivo quedará depositada y cerrada, y la otra al Senado que la mantendrá del mismo modo hasta el día 30 de Agosto.

Por medio de la elección directa, sería un absurdo casi suponer pudiera llegar el caso de un empate entre los candidatos; y en caso de producirse éste, dado que la autoridad llamada á calificar estas elecciones y á dirimirlo es el Congreso en claustro pleno, debe hacerse á la suerte puesto que ese procedimiento consulta más los principios de equidad y de justicia que el doble voto que en esa circunstancia dá expresamente la Constitución al Presidente del Senado.

III

La República de Estados Unidos es una de las naciones del mundo civilizado que ha alcanzado en su más alto grado la perfección de sus instituciones políticas y administrativas, base sobre la cual descansa la prosperidad de una nación. ¿Cuál será el principio que rige las instituciones de Estados Unidos que de tal modo han influido en su progreso?

El estudio de sus instituciones no deja lugar á duda á ese respecto y nos enseña que la absoluta independencia de los poderes públicos y la autonomía de la comuna son la base de su engrandecimiento, base, conteste con las antiguas tradiciones; así vemos á Roma del Imperio, decaer junto con la desaparición de la independencia muni-

cial, y si estudiamos la historia política de España veremos que su época de mayor brillo la debe á las comunidades de Castilla.

La razón nos enseña que el fin primordial que debe proponerse toda ley es el de colocar á cubierto de los abusos la libertad y derecho de los ciudadanos.

El poder electoral es el principal de todos los poderes porque es el generador de los demás, luego el legislador debe propender á asegurarle su completa independencia, dejándole á cubierto de los abusos é intromisión de otros poderes.

La base del poder electoral y de la elección libre es el Municipio autónomo; cabe preguntar ¿tenemos nosotros con el municipio autónomo asegurada la independencia del poder electoral? En realidad, hemos dado un gran paso encaminado á disminuir los anteriores desbordes del Poder Ejecutivo en materia electoral avanzando hacia el verdadero gobierno representativo en el cual encuentra el pueblo el solo medio que tiene para participar en el gobierno general de la nación; mas, por desgracia, nuestros mandatarios no pueden decir lo que en 1860 dijo Buchanan al Congreso de Washington: «Doy las gracias á la Providencia y al honrado patriotismo de los Padres de la Patria, por haber depositado en mí tal suma de poder y con tales limitaciones, que aunque quisiera, no podría abusar.»

Lo primero que debe establecerse en una constitución es la limitación eficaz del poder supremo. Cuando el Presidente de la República se encuentre en la absoluta imposibilidad de faltar á la honradez política que la constitución le impone, sólo entonces tendremos la seguridad de que no será violado el poder electoral.

El Presidente de Chile administra el Estado por medio de los Intendentes y Gobernadores y demás agentes inmediatos como los llama la constitución. Estos agentes

pueden ser removidos á su voluntad y todavía para escarnio de las garantías individuales son de hecho irresponsables desde que sólo pueden ser acusados ante el Consejo de Estado, ó lo que es lo mismo dada la constitución sui generis de dicha institución ante el Presidente de la República que á su vez es irresponsable durante su administración. Ahora bien, dada la irresponsabilidad del primer mandatario y sus agentes, sólo podemos obtener como un regalo una elección libre y sobre todo si tenemos presente que por ley aun reciente se ha quitado á las comunas cabeceras de departamento las policías lo cual, á mi juicio, importa una invasión inconstitucional como demostraré más adelante.

Dos remedios hay para impedir que el Ejecutivo pueda intervenir en materia Electoral y que presten garantías de independencia á los otros poderes públicos y son: 1.º La supresión de ese tribunal sui generis llamado Consejo de Estado especie de recinto mágico tras el cual se ocultan y amparan las responsabilidades del Jefe de Estado; y 2.º la abolición de esa casta de seres privilegiados de hecho irresponsables.

En efecto, el Consejo de Estado es un tribunal compuesto á hechura del Presidente de la República, compuesto de personas que no pertenecen á la magistratura, que no son de la profesión, muchas veces ignorantes del derecho, y que sin embargo resuelven cuestiones de grandísima trascendencia; un tribunal que puede fallar en última instancia las cuestiones más árdidas y delicadas, que exigen los conocimientos especiales y la inteligencia superior de los que han consagrado su vida al estudio de esas materias; siendo todavía más notable que ese tribunal tiene el derecho exclusivo de declarar, sin apelación, que los más altos tribunales de justicia de Chile no son competentes para conocer de un negocio de que estaban conociendo, sino que corresponde resolver al Consejo de

Estado, es decir, al mismo Jefe y Director Supremo del Consejo. Los agentes del Ejecutivo también como he dicho anteriormente deben ser juzgados ante este tribunal. Las leyes se dictan para que obliguen á todos los ciudadanos sin escepción, y si la infracción de la ley constituye delito y el delito debe ser castigado, no es lícito dejar resquicios por los cuales la ley pueda ser burlada, á más de ser profundamente inmoral arrebatarse á los tribunales ordinarios de justicia el conocimiento de causas en que se ventilan las infracciones de la ley para entregárselas á este tribunal especial.

En orden al segundo remedio que he propuesto como cortapisa á los posibles desmanes del Ejecutivo, á la abolición de la irresponsabilidad del Presidente y sus agentes, es evidente que sería un freno conforme á una institución republicana y que es una verdadera ignominia para Chile que exista una clase irresponsable que no sólo pueda causar daños irreparables, sino cometer verdaderos delitos, teniendo de atemano asegurado por el recurso de indulto, la más completa impunidad y la que esto ejecuta es la corporación llamada Consejo de Estado, la que por esta sola causa debió haber desaparecido hace mucho tiempo de nuestra Constitución.

Los dos remedios indicados son á mi juicio, los únicos que garantizan la independencia de los poderes públicos y sobre todo del poder electoral, y si la honradez política de algunos de nuestros gobernantes no le ha permitido echar mano de los medios que nuestras mismas leyes le dan para su trasgresión, no podríamos sacar de ello ningún argumento á favor de nuestro actual estado de cosas porque llegaríamos al absurdo que la felicidad y progreso de una nación estaría confiada al patriotismo de uno solo de los individuos que la componen.

Por otra parte, la institución del Consejo de Estado es únicamente adoptada en nuestro país, fué tomada de Fran-

cia que á su vez la tomó del despotismo sin que ninguna otra nación del mundo civilizado la haya adoptado, y en orden á la irresponsabilidad de ciertos funcionarios, porque nuestros legisladores, que han tenido siempre la cordura de inspirarse en las sabias legislaciones extranjeras y sobre todo en la de Estados Unidos, la gran República modelo, por qué no tomaron de ella la doctrina por la cual no existe allí un solo individuo, un solo funcionario público contra el cual no pueda hacerse efectiva su responsabilidad, desde el momento mismo en que faltare á algunos de sus deberes?

He dicho en el curso de este trabajo que la ley, por la cual las policías de cabeceras de departamento quedaban subordinadas al Ejecutivo, era á mi juicio inconstitucional. Antes de dar término á la tarea que me he impuesto, me esforzaré en demostrarlo.

En efecto, ¿de dónde puede derivar el Ejecutivo este derecho? Nuestra constitución en su art. 73 de las atribuciones especiales del Presidente de la República, en su atribución 21 nos dice: «Todos los objetos de policía y todos los establecimientos públicos están bajo la suprema inspección del Presidente de la República, conforme á las particulares ordenanzas que los rijan.» Ahora bien, podrá entenderse que dirigir y organizar el servicio de policía de seguridad, es atribución exclusiva del Presidente de la República, basada en las palabras de la Constitución «*Suprema inspección de los objetos de policía?*» Es evidente que nó y que tanta facultad tiene por la Constitución el Presidente de la República para los asuntos de policía, como la que le dá el encargo de «*velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del orden judicial*» pues creo debe entenderse esa atribución de una manera análoga y sería un absurdo creer que porque la Constitución encarga al Presidente de velar por la conducta mi-

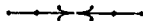
nisterial de los jueces le haya dado la facultad de dar reglamento de organización y procedimientos á los funcionarios del orden judicial.

Es verdad que la constitución aun cuando especifica en la disposición 1.^a del art. 119 que corresponde á las Municipalidades las policías de salubridad, comodidad, ornato, aseo, no determina la policía de seguridad; pero teniendo en vista el objeto y propia naturaleza de esta policía, la única autoridad que podría dirigirla, establecerla y hacerla servir con verdadero interés al fin primordial de dicha institución, es decir, á garantir y velar por la seguridad de las personas y propiedades, radicadas en el municipio, es el municipio mismo.

Por otra parte, la autonomía Municipal aunque recién implantada entre nosotros, tiene su principio en nuestra constitución, en el gobierno representativo y puede llegar á ser ilusoria si á ella se opone el Ejecutivo quitándole su ramo más importante y quedando en la situación de poder oponer el contrapeso de la fuerza pública, argumento que agazapado é hipócrita actualmente y hasta el año 91 con descaro, ha servido de medio al Ejecutivo para sus fines electorales.

Quitar hoy al municipio la policía de seguridad é irse adueñando poco á poco el Ejecutivo de los servicios locales es quitarle su independencia. Para terminar recordaré las siguientes palabras de Guizot, en la más notable de sus obras, en la que trata de los «Orígenes del Gobierno Representativo,» dice lo siguiente.

«La libertad no vive sino por los derechos, y los derechos nada valen sino son poderes y poderes fuertemente constituidos y llenos de vida. Colocar el derecho de un lado y el poder de otro, no es constituir un gobierno libre; es establecer la tiranía en permanencia.»



CONCLUSIÓN

Con lo expuesto, creo haber demostrado de un modo evidente cuan necesario es atender á las reformas constitucionales que dejo apuntadas, he empleado en ella toda la actividad que me ha sido posible; por lo tanto, tengo el honor de someter este modesto trabajo á la apreciación de la Honorable Comisión encargada de examinar los presentados por los aspirantes al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas.

Santiago, 10 de Setiembre de 1900.

Eduardo Arteaga Undurraga

