



Cortes Generales

EL DEFENSOR DEL PUEBLO



Federación
Iberoamericana de
Defensores del Pueblo,
Procuradores, Comisionados,
Provedores de Justicia y
Presidentes de Comisiones Públicas
de Derechos Humanos



COMUNIDAD EUROPEA

CONGRESO ANUAL
DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA
DE DEFENSORES DEL PUEBLO
II
MEMORIA

Toledo, 14 a 16 de abril de 1997

Otras comunicaciones

SISTEMA ELECTORAL Y DERECHOS HUMANOS

Jorge Mario Quinzio Figueiredo

Vicepresidente Asociación Iberoamericana del Ombudsman
Presidente del Capítulo Chileno del Ombudsman

En el mundo de hoy existe un claro reconocimiento de la vitalidad y valor de los derechos humanos.

Estimamos que ellos deben estar reflejados en la política de los Estados, contando con el apoyo decisivo de la voluntad soberana, que es la del pueblo.

Para respetar y promover los derechos humanos debemos servir sus principios con un constante servicio práctico, dando énfasis a todos ellos, y en cuanto a los derechos políticos, entre otros, saber darle vigencia, protección y garantía al sistema electoral, que es la expresión de la voluntad del pueblo en la integración de las autoridades políticas por medio del sufragio así el soberano se expresa clara y principalmente a través del pluralismo de partidos políticos en elecciones periódicas, libres, secretas e informadas.

Es fundamental la importancia que tiene el sistema electoral para la efectividad y respeto de los derechos humanos.

LOS DERECHOS HUMANOS

En la época que vivimos, de profundas transformaciones en todos los órdenes de la existencia del hombre, la concepción de los derechos humanos, ha introducido modificaciones profundas tanto en el Derecho

como en los aspectos políticos y sociales de los Estados, de los Gobiernos y de los pueblos.

Existe una preocupación constante de la ciencia jurídica y de la ciencia política respecto de los derechos humanos.

Los derechos humanos no han nacido inopinadamente, de pronto, tienen una trayectoria histórica.

Sabemos que el hombre es a la vez sujeto y objeto de las instituciones jurídicas, cuyas raíces vienen de tiempos remotos.

Las primitivas manifestaciones de los derechos humanos podemos encontrarlas en antiguas leyes, como las de Manú y Budá, en el Código de Hammurabi, en las leyes de Moisés y en las de Solón, etc. Mas su concepto actual lo podemos señalar de hace dos siglos.

Hay cierta identidad con algunas instituciones que integran derechos humanos en la Carta Magna de 1215, pacto entre el Rey Juan Sin Tierra y los barones, ratificada más tarde en la Gran Carta por Enrique III y Eduardo I, sin ser el cabal concepto jurídico de las libertades que deben garantizar al hombre como ser humano.

Cuando en Europa comienzan a florecer los estados nacionales son en ellos donde van a surgir los derechos humanos.

Pasada la Edad Media y el Renacimiento se constituyen grandes Estados cuya forma política, la monarquía de derecho divino, era de carácter despótico, donde ciertas castas tenían derechos privilegiados.

Inglaterra puede indicarse como el país que puso énfasis en la razón humana en el siglo XVII, al establecer ciertos derechos inherentes al hombre en la Petición of Rights de 1627 y en el Bill of Rights de 1689.

Más tarde la independencia de las colonias inglesas, que dieron origen a los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución Francesa, dieron formulación a los derechos individuales como categorías jurídicas de todos los hombres y no de estamentos privilegiados. Aquí aparece ya el Estado constitucional liberal y burgués. Hace ya su aparición en la historia la burguesía liberal, asumiendo el papel protagónico.

La Constitución del Estado de Virginia, del 12 de junio de 1776, incorporó ciertos derechos humanos. La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, del 4 de julio de 1776, consignó el principio de la igualdad de todos los hombres y de ciertos derechos inalienables.

Después fue la Constitución de los Estados Unidos, promulgada el 17 de septiembre de 1787, y sus diez primeras enmiendas, que rigieron

a partir de 1791, que consagraron diversos derechos humanos, entre los cuales está el derecho a la libre elección de los órganos estatales.

Luego de acaecida la independencia norteamericana se produce la Revolución Francesa, implantándose el Estado democrático liberal y el reconocimiento constitucional de los derechos individuales. La burguesía alcanza el poder político y su dominación económica. Se proclama la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano por la Asamblea Nacional entre los días 17 al 28 de agosto de 1791 y reiteradas en las últimas Cartas Fundamentales de 1946 y 1958.

Los ideales políticos de la Revolución Francesa se expanden por el mundo entero. Varios Estados europeos dictan Constituciones en que proclaman los derechos individuales, pudiendo citarse entre ellos la de Suecia (1809), España (1812), Prusia (1850).

En América, Antonio de Nariño, en Colombia, en 1794, imprime la Declaración francesa, y América, más tarde independiente, propicia un movimiento constitucional bajo la influencia de las Constituciones norteamericana y francesa.

Las bases del constitucionalismo del siglo xx podemos considerarlas que quedaron establecidas con sus nuevas orientaciones en la Constitución alemana de Weimar de 1919.

La Primera Guerra Mundial obligó a los Gobiernos europeos a poner los recursos de las economías al servicio del esfuerzo bélico y fue el punto de partida de la injerencia estatal en la vida económica.

Terminada la guerra, las condiciones de desastre económico de las naciones europeas hicieron más exigente esa tendencia.

La transformación económica, social e ideológica que se había venido operando desde la segunda mitad del siglo xix tuvo gran influencia en la institucionalización de las nuevas orientaciones. El documento que inauguró dicha institucionalización fue la Constitución de Weimar, que sentó magistralmente las bases del nuevo constitucionalismo.

Los artículos 151 a 165 de la Constitución, bajo el rubro «Vida Económica», reglamentan el derecho de propiedad, la relación obrero-patronal, la seguridad social y la posición del Estado en la esfera económico nacional.

El artículo 153 expresa como norma jurídica la tesis de la función social de la propiedad («La propiedad queda garantizada por la Constitución, la propiedad obliga. Su uso debe estar al servicio del interés general»).

El artículo 162: «El Estado procurará la implantación de una reglamentación internacional del trabajo que garantice a la clase obrera de todo el mundo un mínimo de derechos sociales.»

El derecho de asociación profesional, el de huelga, de contratación colectiva y otros más constan de importantes disposiciones.

En cuanto al rol del Estado en la economía el artículo 151 dice: «La vida económica debe garantizarse conforme a los principios de la justicia, con el fin de garantizar a todos una existencia digna del hombre.»

Esta Carta Fundamental reglamenta los derechos sociales que se abrieron paso en el constitucionalismo de la primera postguerra mundial y que figuran en varias constituciones que se dictaron en esa época, como la de Austria de 1920 y la española de 1931.

Terminada la Segunda Guerra Mundial en 1945 las Constituciones que se dictaron incorporan en sus textos los derechos sociales.

En lo que respecta al Derecho internacional vemos que él se ocupó de algunas garantías de la persona humana a partir de los últimos decenios del siglo XIX, en lo que se denomina el Derecho Humanitario, en favor de los esclavos, de las víctimas de la guerra de las minorías raciales, religiosas y políticas. Podemos citar el Convenio de Ginebra de 1864 respecto a los heridos y enfermos víctimas de la guerra; Convenios de La Haya de 1899 y de 1907 sobre la situación de los prisioneros de guerra; Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919 sobre las minorías nacionales.

Pero el más importante antecedente de carácter internacional, referente a los derechos humanos, es la Organización Internacional del Trabajo, creada en el Tratado de Versalles, organismo autónomo de la Sociedad de las Naciones. Posteriormente, al crearse la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo pasó a ser un organismo especializado de aquélla.

La Organización Internacional del Trabajo se ha preocupado de establecer, entre otras cosas, para las legislaciones nacionales en materia laboral, condiciones mínimas de prestaciones de servicio asalariado, todo lo cual ha constituido una garantía sólida de los derechos de los trabajadores en el ámbito mundial.

El totalitarismo fascista y nacistá que desató la Segunda Guerra Mundial instauró un sistema de desconocimiento absoluto de los derechos humanos que propagó en muchos países donde se instauraron sistemas totalitarios y autoritarios similares. Se abolieron los derechos obreros, se cancelaron los derechos políticos, se llevaron a cabo deportaciones de

los que pensaban en forma contraria al dictador de turno, se torturaba a las personas, se perseguía a las familias por sus ideas, etc. Todo esto hizo que las naciones victoriosas crearan una entidad universal, entre cuyos objetivos estaba fundamentalmente el de proteger los derechos individuales y sociales.

Así se fundó en la ciudad de San Francisco, en 1945, la Organización de las Naciones Unidas.

La Carta de las Naciones Unidas establece en su preámbulo que: «Nosotros, los Pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida han infligido a la humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales pueden mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los trabajos y de otras fuentes del Derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, a asegurar la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos, hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios.»

Entre sus propósitos y principios determina que: «Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idiomas o religión» (art. 1, núm. 3).

En la cooperación internacional, económica y social dice: «La Organización promoverá: “El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos y libertades”» [art. 55, letra c)].

«El Consejo Económico y Social establecerá comisiones de orden económico y social para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones» (art. 68).

Otras normas relativas a los derechos humanos son los artículos 13, letra *b*); 62, núm. 2, y 26, letra *c*).

Conforme lo determina el artículo 68 de Carta se creó la Comisión de Derechos Humanos, que celebró sus primeros períodos de sesiones del 27 de enero al 10 de febrero de 1947.

En junio de 1947 se iniciaron los trabajos del Comité redactor de una Declaración Internacional de Derechos Humanos.

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General, reunida en París, por Resolución 217, aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos por 48 votos y ocho abstenciones (los países del bloque comunista: Rusia, Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Ucrania, Yugoslavia y Arabia Saudita y la Unión Sudafricana).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un conjunto de derechos individuales, sociales y políticos, recogiendo en ella el legado jurídico del individualismo liberal de fines del siglo XVIII y el derecho social de nuestra época.

Posteriormente las Naciones Unidas aprobaron, el 16 de diciembre de 1996, los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ambos Pactos se traducen en obligaciones específicas para los Estados.

En cuanto al concepto mismo de derechos humanos podemos manifestar que en el ámbito jurídico no existe en sí derecho que no sea humano. Existen derechos humanos tanto en el orden nacional como en el internacional. Hemos apreciado a través de las épocas la utilización de expresiones como: derechos fundamentales, derechos de la persona humana, libertades fundamentales, derechos del hombre, derechos del ciudadano. Ante dichas expresiones creemos que la frase en plural derechos humanos es la que abarca todos estos derechos y es la que tanto la doctrina jurídica como los documentos y organizaciones internacionales la usan con más frecuencia.

Los derechos humanos forman parte en la actualidad tanto del Derecho nacional como del Derecho internacional.

En el primer caso se contemplan ellos en las Constituciones y en diversas leyes, y su validez es el ámbito nacional. En el segundo caso los vemos ubicados en el ámbito internacional, figurando en documentos, pactos, tratados, etc., de las más importantes organizaciones internacionales, como asimismo por el interés que demuestran los Estados en las relaciones entre ellos en cuanto a este aspecto.

Los derechos humanos, cuyos preceptos están contenidos en declaraciones, documentos, textos, tratados, resoluciones, pactos, etc., de carácter internacionales, incluidos en ellos los de orden regionales, forman hoy, indiscutiblemente, un conjunto de normas jurídicas obligatorias, eficaces y efectivas, de pleno e indiscutido acatamiento de los hombres y de los Estados.

Los derechos humanos, concepción que se perfila nítidamente a partir de la segunda postguerra mundial, ha transformado clara y concretamente varios aspectos del Derecho internacional público.

En efecto, se consideraba en el Derecho internacional solamente a los Estados como sujeto de derecho y obligaciones. Hoy puede decirse que el individuo es también sujeto del Derecho internacional. Para confirmar esta aseveración citamos la Convención Europea de 1950, que reconoce a «toda persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares» el derecho de presentar demanda ante la Comisión Europea de Derechos Humanos (art. 25). El Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refiere a «las comunicaciones que le sean dirigidas por cualquier persona o grupo de personas, o por asociaciones que tengan existencia legal» (art. 53).

Estos ejemplos y otros más que existen constituyen hoy una realidad jurídica que da al individuo carácter de sujeto del Derecho internacional.

Otro aspecto es de soberanía. Originalmente sólo se aceptaba la supremacía política y jurídica estatal. Los derechos humanos han roto el principio de que un Estado trate a sus súbditos a su arbitrio, ya que se ha sustituido por el principio de la protección internacional de estos derechos.

En más de una ocasión la Asamblea General de las Naciones Unidas ha debatido situaciones conflictivas sobre derechos humanos que se han suscitado en diversos Estados miembros. Los Estados infractores han tratado de impugnar la competencia de las Naciones Unidas; pero la Asamblea General y sus organismos pertinentes, basándose en la propia Carta y otros documentos, han hecho prevalecer su competencia, dándole de esta manera categoría de cuestión fundamental internacional a los derechos humanos.

Las soberanías estatales están limitadas por la vigencia y efectividad de los derechos humanos. Corroboración lo anterior el hecho de que varios países han preceptuado en sus Constituciones política la legitimidad de transferir poderes soberanos a instituciones internacionales, como el caso de Francia, Italia, Alemania, Países Bajos, Holanda.

Otro argumento más en favor de la primacía de la Convención Internacional sobre el Derecho Nacional, cuando este último es contrario u opuesto a aquél, radica en lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que expresa: cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter (art. 2, núm. 2).

De lo anterior podemos concretamente dejar por establecido que los derechos humanos han dado reconocimiento jurídico a la personalidad internacional del individuo, como asimismo a las personas jurídicas ciertos derechos; han limitado la soberanía estatal cuando se establece una instancia jurisdiccional internacional, y han hecho prevalecer el Derecho internacional sobre el Derecho nacional.

En lo que respecta al sistema electoral señalaremos los principales instrumentos internacionales que lo proclaman, y como dice el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos: «como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivas».

La Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, establece en el artículo 21 que:

«1. Toda persona tiene derecho en participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.»

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en

su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, y entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, dispone en el artículo 25 que «todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

c) Tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, suscrito en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especial Interamericana sobre Derechos Humanos, proceptúa en el artículo 23:

«1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.»

A través de los instrumentos mencionados y preceptos señalados apreciamos la importancia que tiene y refleja el sistema electoral para el afianzamiento de los derechos humanos.

SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas de sufragio operan siempre que haya que elegir más de un representante, ya que cuando hay una elección unipersonal triunfa el candidato que obtenga la mayoría.

Los más conocidos sistemas electorales son los siguientes: de representación exclusiva de mayorías y de representación de mayorías y minorías.

Sistemas de representación exclusiva de mayorías

(Dan representación sólo a las mayorías, excluyendo a las minorías.)

- a) Lista completa.
- b) Colegios múltiples uninominales.

a) *Lista completa.* Cada elector puede sufragar por un número igual al de personas que deban nombrarse. La lista que obtiene el mayor número de sufragios elige todos los candidatos.

Este sistema rigió en nuestro país hasta el año 1874 para toda clase de elecciones. A partir de ese año rigió sólo para la elección de Senadores y para la de Presidente de la República hasta el año 1890.

b) *Colegios múltiples.* En este sistema el territorio nacional se divide en varios colegios electorales, de tal manera que a cada uno de ellos corresponde elegir un solo representante. Cada circunscripción, en consecuencia, elige al candidato de la mayoría.

En este sistema la oposición o minoría puede agruparse en una determinada circunscripción, y haciendo mayoría allí elige a su representante. Este sistema se practica aún en Gran Bretaña.

Sistema de representación de mayorías y minorías

(Dan representación a mayorías y minorías.)

- a) Sistemas empíricos:
 1. Lista incompleta o sufragio limitado.
 2. Sufragio acumulativo.
- b) Proporcionales:
 1. Del cociente electoral (Andrée y Hare).
 2. Del común divisor o cifra repartidora (D'Hont).

a) *Sistema empírico.* Da representación a la minoría en forma arbitraria.

1. *Lista incompleta.* Cada elector sufraga por una lista que contiene un número de personas menos uno, dos, tres, etc., inferior siempre al de los que hay que elegir, según lo determina la ley.

Como se aprecia, el número de representantes que obtiene la minoría los fija la ley y no la voluntad del electorado.

En la Ley de Elecciones de 1874 se estableció este sistema para las elecciones municipales. Rigió hasta 1890. Se excluía uno de cada tres cargos por llenar. Este sistema lo preconizó Carlos Grey, uno de los jefes del Partido Conservador inglés (1764-1845).

2. *Sufragio acumulativo.* El elector tiene tantos votos como representantes hay que elegir. El elector puede sufragar y darle todos sus votos a un solo candidato o repartirlos como desee.

En Chile se aplicó este sistema en 1874 para las elecciones de Diputados, y desde 1890 se aplicó para todas las elecciones.

El artículo 95 de la Constitución de 1925 establecía el sufragio acumulativo para la elección de representantes, o sea, para la elección de los miembros de la Asamblea Provincial.

Este sistema fue ideado el año 1853 por Garth Marshall.

b) *Sistemas proporcionales o racionales.* Aquí se trata de dar representación proporcional entre el total de electores y el número de cargos que deban llenarse, tendiendo a obtener una proporción en el total de electores y entre los votos de los diversos partidos y los representantes a elegir.

Podemos señalar dos sistemas: el de cuociente electoral o llamado también de Andrée y Hare por haber sido ideado por Carlos Andrée (1812-1893), Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Hacienda de Dinamarca el año 1859, junto al inglés Thomas Hare, dividiendo el número de votos emitidos por el número de puestos a elegir. En el año 1866 se aplicó este sistema en Dinamarca. Sin embargo, la primera semilla del voto proporcional fue obra del Duque de Richmond el año 1780, que aplicó el sistema al dividir el número de electores por el número de asientos en la Cámara. Este sistema tuvo grandes defectos, y así se ideó en 1896 por el profesor belga Víctor D'Hont el sistema que lleva su nombre y que fue adoptado primeramente en Bélgica desde el 29 de diciembre de 1899, pasando a ser después un sistema universal que se llamó también sistema común divisor o de la cifra repartidora.

En este sistema se da a cada lista que se presenta a una elección el número de asientos que sea una resultante común de las listas presentadas. Para este objeto se calcula la cifra repartidora o común divisor de todas las listas. Esta cifra repartidora es el número de votos mínimo que debe obtener una lista para elegir un representante. En este sistema se divide el número de votos de cada lista por el número de representantes a elegir. Los cuocientes así obtenidos de todas las listas se colocan en

orden normal y decreciente. El que tenga el número correspondiente a los puestos por llenar es la cifra repartidora.

Este sistema se aplicó en Chile desde el año 1925, con diferentes variantes.

Sufragio femenino

Como antecedente del sufragio femenino en Chile podemos expresar que estando vigente la Ley Electoral de 12 de noviembre de 1874, que estableció la cédula particular reglamentada, se llevó a efecto la triple elección de Presidente de la República, Senadores y Diputados y de Municipales el año 1876. Como etapa previa tenía que llevarse a cabo la calificación de los ciudadanos, y al practicarse ésta el año 1875, varias señoras solicitaron de la Junta su inclusión, ya que ni la Constitución ni la Ley Electoral las excluía expresamente de la adquisición y ejercicio de este derecho. Fue la primera vez que se discutió el sufragio femenino en nuestro país.

Con posterioridad la Ley de Elecciones del 9 de enero de 1884 excluye expresamente a las mujeres del derecho a voto.

El año 1949, bajo el gobierno de don Gabriel González Videla, se promulgó la Ley número 9292, de 14 de enero de ese año, que otorgó sufragio político a la mujer chilena, creando los registros: «ElectORALES de Varones», «ElectORALES de Mujeres» y «Municipales de Extranjeros».

Con anterioridad se puede citar la Ley número 5357, de 18 de enero de 1934, sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, vigente en esa época, que también se considera como la ley que dio origen al voto femenino. En la actualidad está vigente la Ley número 18695, Organización Constitucional de Municipalidades.

El derecho a voto del analfabeto en Chile

Se entiende por analfabeto a la persona que no sabe leer ni escribir en general.

La Organización de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Población, ha propuesto que se recomiende que el alfabetismo sea considerado como «la aptitud para leer y escribir una carta sencilla».

En Chile se ha exigido cierto nivel de educación para ser titular de derechos políticos.

Se ha estimado que para ejercer los derechos políticos las personas deben necesariamente comprobar un mínimo de instrucción.

El Reglamento Electoral de 1811 requería la calidad de letrado para participar en las elecciones.

El derecho a voto se restringía a los «Jefes de las corporaciones, prelados de las comunidades y vecinos nobles» de cada ciudad cabecera de partido, según una lista que formaría cada cabildo previamente. Luego cada cabildo citaba a dichos ciudadanos por medio de esquelas, para que concurrieran a emitir su voto, que era secreto.

El Reglamento Constitucional provisorio de 1812, al establecer el sistema de suscripciones para la manifestación de la voluntad de los ciudadanos, exigió también ser letrado.

El Reglamento Electoral de 1813 determina que para ser ciudadano se exige:

«1.º “Tener la nacionalidad chilena o americana de cualquier” país de las Américas españolas, con un año de residencia en Chile, o carta de ciudadanía chilena si era europeo.

2.º La edad de veintitrés años, real o presunta.

3.º Saber leer y escribir.

4.º Estar inscrito en la lista formada por el Tribunal Calificador.»

El año 1818 se aplicó nuevamente el sistema de suscripciones establecido en el Reglamento Constitucional de 1812.

La Constitución de 1822 disponía en el artículo 14 que: «Son ciudadanos todos los que tienen las calidades contenidas en el artículo 4.º con tal que sean mayores de veinticinco años o casados y que sepan leer y escribir, pero esta última calidad no tendrá lugar hasta el año 1833.» (El art. 4.º se refería al régimen jurídico de la nacionalidad.)

Conforme a este precepto constitucional eran ciudadanos en forma provisional los analfabetos por un lapso de once años.

Es de importancia esta disposición constitucional por cuanto se reconocen derechos políticos a una gran masa de hombres que no tenían ningún nivel de instrucción. En esa época la tasa de analfabetismo en Chile era muy alta. Fue un avance democrático hacia la implantación del sufragio universal, ya que se incorporó a las contiendas electorales, en especial al obrero y al campesino.

En consecuencia, en Chile en esa época los analfabetos tuvieron derechos a sufragio.

El año 1823 se dictó un Reglamento Electoral, fundado íntegramente en ideas y redacciones de Mariano Egaña, para elegir a los miembros de un nuevo Congreso constituyente.

Se estableció en dicho Reglamento que tenían derecho a sufragio todos los individuos mayores de veintitrés años que supieran leer y escribir y estuviesen en plena razón, con tal que, además, fuesen propietarios de un bien raíz, comerciantes o industriales con giro de una determinada cuantía, poseedores de un grado académico o profesional, científicos, empleados públicos, eclesiásticos seculares, oficiales de ejército, maestros mayores o servidores de cargos concejiles.

La Constitución política de 1823 en su artículo 11 disponía que:

«Es ciudadano chileno con ejercicio de sufragio en las asambleas electorales, todo chileno natural o legal que habiendo cumplido veintiún años o contraído matrimonio tenga alguno de estos requisitos:

- 1.º Una propiedad inmueble de 200 pesos.
- 2.º Un giro o comercio propio de 500 pesos.
- 3.º El dominio o profesión instruida en fábricas permanentes.
- 4.º El que ha enseñado o traído al país alguna invención, industria, ciencia o arte cuya utilidad apruebe el Gobierno.
- 5.º El que hubiere cumplido su mérito cívico.
- 6.º Todos deben ser católicos romanos, si no son agraciados por el Poder Legislativo; estar instruidos en la Constitución del Estado, hallarse inscrito en el gran libro nacional y en posesión de su boletín de ciudadano al menos desde un mes antes de las elecciones; saber leer y escribir desde el año 1840.»

Esta Carta Fundamental también dio el derecho a sufragio al analfabeto hasta el año 1840.

El año 1824 el Gobierno dictó un decreto complementario al Reglamento Electoral de 1823 que armonizó los preceptos del propio Reglamento con la Constitución de 1823 referente al voto de los analfabetos.

Se suprimió la votación y por cédulas para evitar engaños a los que no sabían leer y escribir. Esto fue reemplazado por una disposición que ordenaba a los electores expresaran verbalmente el nombre de los candidatos de su preferencia ante la mesa receptora de sufragios.

La Constitución política de 1828 estableció que:

Artículo 7.º

«Son ciudadanos activos:

1.º Los chilenos naturales que, habiendo cumplido veintiún años, o antes si fueren casados, o sirvieren en la milicia, profesen alguna ciencia, arte o industria o ejerzan un empleo, o posean un capital en giro, o propiedad raíz de qué vivir.

2.º Los chilenos legales, o los que hayan servido cuatro años en clase de oficiales en los ejércitos de la República.»

Como puede apreciarse, esta Carta Fundamental no exigió para tener derechos a sufragio el requisito de saber leer y escribir, o sea, los analfabetos, reuniendo las demás condiciones, eran ciudadanos activos.

El mismo año de 1828 se dictó el Reglamento Electoral, que fue una ley minuciosa y extensa.

Interpretando la Constitución, el Reglamento declaró inhábiles para ejercer el sufragio a los sacerdotes del clero regular, a los suboficiales y soldados del ejército, a los aprendices de mecánicas y a los peones gañanes.

La Constitución de 1833 restableció en carácter constitucional la exigencia de saber leer y escribir. En efecto, en su artículo 8.º dispuso que: «Son ciudadanos activos con derecho a sufragio: los chilenos que habiendo cumplido veinticinco años, si son solteros, y veintiuno si son casados, y sabiendo leer y escribir, tengan alguno de los siguientes requisitos:

1.º Una propiedad inmueble o un capital invertido en alguna especie de giro o industria. El valor de la propiedad inmueble o del capital se fijará para cada provincia de diez en diez años por una ley especial.

2.º El ejercicio de una industria o arte, o el goce de algún empleo, renta o usufructo, cuyos emolumentos o productos guarden proporción con la propiedad inmueble o capital de que se habla en el número anterior.

En conformidad a la Constitución política de 1823 se exigía saber leer y escribir a contar de 1840. El objeto de esta disposición era dar tiempo para elevar el nivel cultural del pueblo chileno.

Oportunamente se planteó el término del plazo fijado por la Constitución de 1823.

Sin embargo, en las elecciones para Presidente de la República realizadas el año 1841 los analfabetos tuvieron derecho a sufragio, cumpliendo los demás requisitos exigidos por la Carta Fundamental de 1833.

El año 1842 se dictó una ley electoral que exigió saber leer y escribir para tener derecho a sufragio.

Por Ley Electoral de 8 de enero de 1884 se estableció en el artículo 39 que «la Junta debe inscribir en el registro electoral a los chilenos naturales o legales que lo soliciten y que reúnan los siguientes requisitos:

- 1.º Veinticinco años de edad si son solteros y veintiuno si son casados.
- 2.º Saber leer y escribir.
- 3.º Habitar en la subdelegación respectiva.

Se presume de derecho que el que sabe leer y escribir tiene la renta que requiere la ley».

Por el solo hecho de ser analfabeto el legislador presumía que se tenía la renta que prescribía la Constitución política.

La reforma a la Constitución de 1833 de 9 de agosto de 1888 dispuso que:

«Son ciudadanos activos con derecho a 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 requisitos 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.

La Constitución de 1925 en el artículo 72 mantuvo primitivamente la exigencia de saber leer y escribir para ser ciudadano con derecho a sufragio. Posteriormente en la reforma constitucional contenida en la Ley número 17284, de 23 de enero de 1970, que rigió a contar del 4 de noviembre del mismo año, se modificó esta disposición y no se exigía saber leer y escribir para ser ciudadanos con derecho a sufragio.

Sufragio de los no videntes

Con el fin de facilitar el sufragio a los no videntes se dictó el Decreto del Ministerio del Interior número 1667, de 11 de diciembre de 1969, del tenor siguiente:

«Decreto. Apruébase el siguiente reglamento sobre las características materiales de las plantillas, facsímiles que usarán los no videntes en la emisión de sufragios electorales:

Artículo único. Las plantillas facsímiles tendrán, para facilitar su uso legal, bordes salientes.

En las elecciones pluripersonales cada lista que figure en la cédula electoral estará enmarcada en la plantilla, en su lado exterior, por líneas en relieve que sigan los respectivos doblecer materiales de la cédula. Dentro

de estos espacios figurará, también en relieve, la letra de la lista correspondiente, en alfabeto y en Braille.»

El artículo 28 de la Ley número 18700, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, dispone: «Para facilitar el voto de los no videntes el Servicio Electoral confeccionará plantillas facsímiles de la cédula electoral en material transparente, que llevará frente a cada nombre o cuestión sometida a plebiscito una ranura que sirva para marcar la preferencia que desee, sobreponiendo la plantilla a la cédula. La plantilla llenará rebordes que permitan fijar la cédula a cada ranura sobre cada línea, y será de un material que no se marque, en un uso normal, con el lápiz empleado por el elector.

«Habrán plantillas disponibles en la Oficina Electoral de cada recinto en que funcionen las mesas receptoras para su uso por los electores no videntes que la requieran.»

CARACTERÍSTICAS DEL SUFRAGIO EN CHILE

El artículo 15 de la Constitución expresa:

«En las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario y secreto.

Para los ciudadanos será, además, obligatorio.»

«Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.»

De la disposición transcrita se deducen las características que tiene el sufragio en Chile:

1.º *Es personal.* Significa que sólo puede emitirse por el mismo elector. Nadie puede hacerlo en su nombre o representación.

El artículo 61 de la Ley número 18700 garantiza esta emisión personal y establece sanción a quien no la cumpla.

2.º *Es igualitario.* La igualdad la prueba el artículo 72, número 5, de la Ley número 18700, ya que se toma en cuenta sólo una preferencia.

3.º *Es secreto.* Significa que nadie puede intentar conocerlo y que debe ser emitido libre de toda presión, o sea, ejercido con plena independencia (art. 61 de la Ley núm. 18700).

4.º *Es obligatorio.* Así lo declara el precepto constitucional (art. 15) y el artículo 60 de la Ley número 18700, salvo el caso de impedimento legítimo (art. 139 de la Ley núm. 18700).

5.º *Es amplio y universal.* Legalmente desde 1874, en que se abolió la renta o capital que la Constitución de 1833 exigía para tener derecho a sufragar, el sufragio es amplio y universal.

Constitucionalmente lo es desde 1888.

La verdadera amplitud del sufragio se estableció en Chile a partir de 1949, cuando por Ley número 9292 se dio derecho a sufragio a la mujer.

6.º *Es directo.* Así lo disponen los artículos 26, 43, 45 y 108 de la Constitución política al referirse a las elecciones de Presidente de la República, Diputados, Senadores y Concejales, respectivamente.

7.º *Es informado.* Esta garantía se encuentra establecida en el artículo 31 de la Ley número 18700.

RESEÑA DE LA EVOLUCIÓN ELECTORAL CHILENA

En Chile el sistema electoral desde nuestra independencia a la fecha ha sido de gran importancia para la consagración del Estado de Derecho, por ende de la Democracia, y por consiguiente del respeto a los derechos humanos.

El primer reglamento electoral fue de 15 de diciembre de 1810 y se dictó para convocar al Congreso Nacional de 1811. Según este Reglamento Instrucción, como también se le llamó, tenían derecho a voto «todos los individuos que por su fortuna, empleos, talentos o calidad gozan de alguna consideración en los partidos que residan, siendo vecinos y mayores de veinticinco años». Tenían también derecho a voto los eclesiásticos seculares, los curas, subdelegados y militares. Todos estos individuos debían ser previamente calificados para poder elegir y concurrir a las elecciones.

El voto se hacía por medio de cédulas secretas escritas por el propio votante.

Los reglamentos constitucionales de 1812 y de 1818, el primero bajo el Gobierno de Carrera y el segundo bajo el de O'Higgins. Ambos establecieron el sistema de «suscripciones». El sistema consistía en abrir un libro de registro en el que ponían su firma todos los que se adherían al o a los candidatos que aparecían propuestos.

En el proyecto constitucional de 1813, que fue obra de Juan Egaña, cuando era Senador de la República, se establecía el sistema de «tabletas o cédulas argolladas», que puede decirse que es el antecedente doctrinario de la actual cédula única oficial. Este sistema consistía en lo siguiente:

La víspera de las elecciones debían concurrir todos los ciudadanos matriculados en el distrito ante el Tribunal de Calificación (compuesto, según el art. 108, por los miembros del Cabildo, por el jefe de la provincia y el Presidente de la capital), que además presidía la Junta, daban sus nombres, los que eran escritos en unas «tabletas o cédulas argolladas», que constituían algo así como un trozo de cartón con una perforación en su cuerpo o con una argolla pendiente de él. A medida que se escribían se iban echando dentro de una urna con tres cerraduras a llave, para mayor seguridad, las que eran guardadas por cada uno de los tres principales miembros del tribunal. El acto no debía durar más allá de las ocho de la noche. A la mañana siguiente volvía a reunirse el Tribunal y los ciudadanos que lo desearan, sin armas y sin que pudieran acercarse a menos de seis varas de la mesa donde estaba la urna. En presencia de todos se debían reconocer nuevamente las cédulas por el Tribunal, confrontándolas con la lista de calificados. A medida que se realiza esto se iban introduciendo nuevamente a la urna. El acto siguiente lo describe claramente el inciso tercero del artículo 116: «Previéndose entonces que será expulsado de la sala y privado de ser elector el que se apartare de su asiento; entrará un niño que (puesto de pie enfrente del Tribunal, y en la media distancia entre el concurso y la mesa) a la orden que dé el Presidente camine hasta la urna con el brazo en alto y desnudo, de donde sacará una cédula, y pasando con ella a una tabla (que ha de estar fija en la pared en un intermedio libre que haga el Tribunal, y con la vista franca a todo el concurso) colgará dicha cédula por su argolla, en uno de los clavos que tendrá preparados la tabla, quedando visible lo escrito. Volviendo al punto de donde salió, repetirá este mismo acto, hasta completar el número de electores que debe ser sorteado.» Concluido el sorteo, la urna debía ser cerrada con llave por el mismo niño y el Tribunal, más dos o tres sujetos señalados por los concurrentes debían examinar si las cédulas existentes y las sorteadas eran las mismas de la lista calificada. Por último, la lista de los electores se debía fijar en los lugares públicos con el fin de que los electores se informaran de su nombramiento y concurrieran al día siguiente a sufragar por los propuestos en las Listas Cívicas, terminándose así la primera parte del proceso de las elecciones.

La participación que le cabía al niño en estas operaciones hace recordar el procedimiento que empleaban sus elecciones los habitantes de Sommières. En Sommières, Languedoc, las elecciones no eran menos curiosas. La ciudad estaba dividida en cuatro cuarteles, según los gremios, con cuatro magistrados superiores y dieciséis consejeros municipales anuales. Concluidas sus funciones, unos y otros se reunían para escoger en los

cuatro cuarteles doce personas notables. Hecha esta elección se buscaban doce niños, los cuales sacaban de una urna doce bolitas de cera, cuatro de las cuales tenían una letra «E», que significaba «elegido». El niño que hubiese sacado una de estas cuatro bolitas señalaba con la otra mano, a voluntad suya, a una de las doce personas notables, que de esta manera entraba a gobernar el Común.

La segunda etapa se iniciaba con la reunión de los electores, al día siguiente del sorteo, bajo la dirección del Tribunal de Calificación a una hora señalada y a puertas cerradas. Para empezar, se le entregaba a cada elector la Lista Cívica donde estaban incluidos los nombres de todos los candidatos. Tales listas eran confeccionadas por el Gobierno y hechas imprimir por el mismo, aunque su costo era cubierto por los candidatos incluidos a prorrata de sus sueldos, selladas con el sello de la República y distribuidas a todos los distritos. Así se desprende de la concordancia de los artículos 114 y 119. En estas disposiciones creemos ver un antecedente de nuestra actual Cédula Única Oficial, por esta razón consideramos de interés incluir el estudio de este proyecto en el presente trabajo.

La cédula, frente a cada nombre, debía llevar un piquete que pudiera recortarse fácilmente, o si la cédula era una tableta, un agujero. El elector debía marcar su preferencia recortando el piquete o bien llenando el agujero con un tornillo, una clavija u otra señal fácil de ejecutar y poco expuesta a indicios. Una vez hecho esto, las cédulas eran fijadas en la tabla con clavos, de la misma manera que vimos para el sorteo de electores. Luego se extendía un acta donde constara la cantidad de votos que obtenía cada candidato, la que era firmada por el Presidente y los electores presentes. En seguida se guardaban en la urna, bajo llave, todas las listas cívicas, hasta que el Gobierno despachara los títulos de los electos o pidiese la urna, si así lo deseaba.

Resultaba electo el que en el resumen general de las Juntas sacaba más votos individuales (art. 121).

Bajo el Gobierno de Freire se dictó primero el Reglamento Corapleto de Elecciones del 5 de mayo de 1823, que fue modificado por Decreto de 26 de agosto de 1824 por el que se modificó el método de dar los votos en cédula escritas, o sea, en cédulas particulares, confeccionadas por los candidatos o los partidos políticos, por el sistema de votación pública, es decir, los electores daban cada uno libre y verbalmente, ante la mesa de elección, el nombre de los sujetos por quienes deseasen votar, los que escribían los escrutadores al frente del nombre, apellido y domicilio del sufragante en los registros que se llevaban al efecto.

Este sistema facilitaba el cohecho. El mismo Freire expidió un Decreto el 15 de marzo de 1820 convocando a la reunión de una Representación Nacional, que fue un verdadero reglamento de elecciones. En él se establecía que los electores podían votar en forma facultativa, verbalmente o por cédulas escritas.

La Constitución de 1828 puso fin a la anarquía en las formas de sufragio y señaló el comienzo de un largo período en el que el único sistema fue el de los votos particulares.

Este período puede señalarse en dos etapas: la primera, de Cédula Particular Libre, y la segunda, de Cédula Particular Reglamentada. En la primera etapa podemos mencionar: Reglamento de 16 de diciembre de 1828, Ley de Elecciones de 25 de noviembre de 1830, Reglamento de 2 de diciembre de 1830, Ley Suplementaria de 12 de noviembre de 1842 y Ley General de Elecciones de 13 de septiembre de 1861.

Todas se refieren a las Cédulas Particulares, pero nada dicen de su forma, color, dimensiones, etc. Se imprimían, en consecuencia, a entera libertad por los partidos políticos o por los candidatos.

La segunda etapa comienza con la dictación de la Ley Electoral de 12 de noviembre de 1874, durante el Gobierno de Federico Errázuriz y que duró hasta la incorporación definitiva de la Cédula Única Oficial por Ley número 12889, de 31 de mayo de 1958.

La Ley de 1874 estableció que el sufragio era secreto y que debía ser emitido «en papel blanco común que no tuviera señal ni marca alguna, no debiendo ser admitido sin estos requisitos».

La Ley de Elecciones de 9 de enero de 1884 repite los mismos requisitos de las cédulas.

Bajo el Gobierno de José Manuel Balmaceda se dicta la Ley Electoral de 21 de agosto de 1890. Esta ley mantuvo el mismo criterio en lo que respecta a las cédulas, pero agregó que debían tener una medida de 20 centímetros de largo por 10 centímetros de ancho. También por primera vez se prescribe el uso de los sobres electorales, que debían ser blancos y todos del mismo tamaño, timbrados con el sello de la Alcaldía y entregados por la Municipalidad respectiva a la Junta Receptora correspondiente.

Otra novedad fue la instalación del «pupitre aislado», que hoy conocemos como cámara secreta.

El 25 de febrero de 1915 se dicta una nueva Ley Electoral que perfecciona la de 1890, estableciendo que los sobres no deben llevar el sello

de la Alcaldía, sino el del Notario Conservador de Bienes Raíces respectivos y que deben ser firmados, al entregarse al elector, por el Presidente y Secretario de las Juntas que denominó «Comisiones Receptoras».

El año 1923, bajo el Gobierno de Arturo Alessandri, se dictaron dos cuerpos electorales, el Decreto-ley número 462, de 3 de agosto de 1925, y el Decreto-ley número 542, de 23 de septiembre de 1925.

El primero de estos Decretos-leyes reglamentó la forma en que debía verificarse el plebiscito nacional que sometería a la aprobación o rechazo el proyecto de la nueva Constitución de 1925.

Se estableció que los sufragios debían emitirse por medio de cédulas de colores rojo, azul y blanco. La roja significaba aceptar al proyecto del Gobierno; la azul, se aceptaba con modificaciones, en el sentido de mantener el régimen parlamentario, y la blanca, rechazo total.

Este Decreto-ley sancionó por primera vez, en forma expresa, la cédula oficial.

Aprobada la Constitución de 1925 ésta, en materia electoral, introdujo las siguientes modificaciones:

- a) Establece el sistema de votación directa para Presidente de la República, para Parlamentarios y para Regidores.
 - b) Crea el Tribunal Calificador de Elecciones.
 - c) Establece el sufragio secreto en todas las elecciones populares,
- y
- d) Amplía el derecho a voto, suprimiendo la causal de suspensión del ejercicio del sufragio, basada en la condición de sirviente doméstico.

El 23 de septiembre de 1925 se dictó el Decreto-ley número 542. Este Decreto-ley estableció un doble sistema de votación: para las elecciones de Presidente de la República y las unipersonales de Diputados y Senadores, ordinarias y extraordinarias, mantuvo las cédulas particulares, y para las elecciones pluripersonales de Diputados y Senadores, ordinarias o extraordinarias, implantó la cédula única oficial. La impresión de estas cédulas se entregó a los distintos conservadores de bienes raíces.

Poco duró esta ley. Fue tal la oposición de los llamados tradicionalistas que se retornó a las cédulas particulares, reglamentadas por el Decreto-ley número 710, de 6 de noviembre de 1925.

Posteriormente se dictaron las siguientes leyes electorales:

Decreto-ley 721, de 18 de noviembre de 1925, que aclara normas sobre el escrutinio.

Ley 4763, de 6 de enero de 1930, que prohíbe a toda persona el uso de banderas, divisas u otros distintivos durante el día de la elección.

Ley 4996, de 12 de octubre de 1931, que se refiere a secretarías de propaganda.

Decreto-ley 338, de 21 de septiembre de 1932.

Ley 5806, de 5 de febrero de 1936.

Ley 6259, de 3 de septiembre de 1932, que declara feriado el día que se verifica la elección de Presidente de la República.

Ley 6825, de 11 de febrero de 1941, que autoriza refundir la Ley de Elecciones y que dio origen a la Ley 6834, de 17 de febrero de 1941, modificada, a su vez, por la Ley número 8987, de 3 de septiembre de 1948, llamada de Defensa Permanente de la Democracia, que declaró fuera de la Ley al Partido Comunista, privando a sus militantes de derechos políticos.

Ley número 9292, de 8 de enero de 1949, que otorgó sufragio político a la mujer chilena, creando los registros electorales de varones, de mujeres y municipales de extranjeros, que dio nacimiento al texto definitivo de la Ley General de Elecciones número 9334, de 5 de mayo de 1949, que rigió hasta la dictación de la Ley número 12689, de 31 de mayo de 1958, que estableció la cédula única oficial y que dio lugar a la Ley General de Elecciones número 12891, de 26 de junio de 1958.

Este sistema de Cédula Única Oficial se practica por primera vez en las elecciones presidenciales de 4 de septiembre de 1958. Esta ley ha sido modificada por las leyes números 12918, ley del lápiz; 12938, ley de los dobles; 13913, ley que prohíbe contener más de un candidato en lista independiente; 14089 que suprime pactos electorales en elecciones de Diputados, y 14851, ley que suprime pactos electorales en elecciones de Senadores, hasta fijarse el texto definitivo de la Ley General de Elecciones número 14852, de 16 de mayo de 1962, que ha sido modificada por la Ley número 16094, de 6 de enero de 1965.

La Constitución política de 1980 en el artículo 18 expresa:

«Habrà un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución, y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros, del modo que indique la ley.»

Las leyes que regulan todo lo concerniente a la organización y funcionamiento del sistema electoral público y a la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en todo lo no previsto por la propia Constitución son las Leyes Orgánicas Constitucionales número 18556, de 1 de octubre de 1986, sobre Sistemas de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, modificada por Leyes números 18604, de 23 de marzo de 1987; 18655, de 22 de septiembre de 1987, y 18700, de 6 de mayo de 1988, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, modificado por Leyes números 18733, 18799, 18808, 18809, 18828 y 18963.

La humanidad ha estado tomando conciencia en cuanto a la trascendencia del reconocimiento y amparo de los derechos humanos, y dentro de éstos lo que concierne al sistema electoral y los derechos políticos.

El sistema electoral es de fundamental importancia para la expresión de la voluntad del pueblo en la elección de sus autoridades.

Sin duda que entre todos los derechos políticos el de mayor significado y trascendencia es el derecho electoral o de sufragio, y por ende, el sistema que se aplique para la elección de sus autoridades.

Por medio del sufragio el soberano, el pueblo, entrega el ejercicio de la soberanía a los personeros elegidos. Se manifiesta así la importancia evidente de una elección. Se trata nada menos que de la entrega de la soberanía, de constituir el gobierno representativo.

Todos y cada uno de los derechos humanos tienen significativa importancia dentro del ordenamiento del Estado de Derecho y de la Democracia.

Aquí hemos destacado, y circunscribiéndolo al ámbito nacional al sistema electoral, cualquiera que él sea, dentro de la perfectabilidad que es deseable desempeñe un hito importante en un régimen democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- AUBERT, J. R. (1969), *Systèmes électoranx et représentation parlementaire les élections*, París, 1967.
- BARTHELEMY, J. (1920), *Le vote des femmes*, París.
- CARPISO, J. (1993), *Derechos Humanos y Ombudsman*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.
- D'HONDT, V. (1878), *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Bruselas.

DUVERGER, M., *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*.

FAYT, C. S. (1963), *Sufragio y representación política*, Buenos Aires.

NOHLEN, D. (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

QUINZIO FIGUEIREDO, J. M. (1969-1993-1994), *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile.

— *Tratado de Derecho Constitucional*, 2 tomos, Universidad La República.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DERECHOS HUMANOS. UNA NUEVA INTERPRETACIÓN DE LA REALIDAD NACIONAL

Victoria Morales Cortés

Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos
de Tlaxcala, México

Señoras y señores integrantes de la Federación Iberoamericana del Ombudsman:

La conformación de una mejor estrategia para consolidar la Cultura de los derechos humanos exige de los Ombudsman un esfuerzo permanente en la creación de medidas alternativas para fortalecer nuestra lucha en beneficio de los derechos humanos de todos.

En nuestro país, dentro de las propuestas de reforma al apartado B) del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala (CEDHT) hizo extensiva la exposición que refiere un aspecto trascendental de la propuesta presentada a nuestra consideración por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH): la referente al *Informe de Actividades* de nuestras respectivas comisiones.

Establece el documento de la CNDH que «una vez al año el titular del organismo establecido por el Congreso de la Unión presentará ante las instancias correspondientes de las Cámaras de Diputados y Senadores un informe sobre las labores realizadas durante el período. Dicho informe

será también presentado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En las entidades federativas se procederá de manera análoga».

A continuación procedemos a exponer la tesis, motivos y argumentos de nuestra sugerencia que ampara el presente párrafo señalado por la propuesta de reforma al apartado B) del artículo 102 constitucional.

INDEPENDENCIA, FACTOR DE SOLVENCIA MORAL

Como lo señaló Marten Oosting en Querétaro (Qro., México) durante el mes de abril de 1996, en su exposición dentro del marco del Primer Congreso de la Federación Iberoamericana, «es bastante general la característica de que el Ombudsman realiza su trabajo sin tener la facultad de adoptar decisiones de Derecho vinculantes, como tiene el juez. A primera vista, esto parece ser una grave deficiencia, una imperfección. Sin embargo, si le fuere permitido al Ombudsman decidir con obligatoriedad de Derecho, él sería uno de tantos jueces. Toma su propiedad, entre otras cosas, precisamente del hecho de que no es ningún juez. El Ombudsman suele ser más flexible y tiene más libertad de acción que el juez, quien, como se sabe, está sujeto a su Derecho procesal».

La independencia y el margen de maniobra que se tiene por parte de las Comisiones Nacionales y Estatales en su actividad ha dotado a los Ombudsman mexicanos de una autoridad moral que sólo nos puede dar la sociedad y a la cual estamos obligados a responder. Nuestra adhesión al Estado de Derecho combate a todo aquello que se oponga a la legalidad; son aspectos que nos han dado solvencia política en el trato con todos los sectores sociales. Independientemente de los añejos y anquilosados intereses que se han afectado por la actividad que realizamos en pro de los derechos humanos, la sociedad ha insertado sus esperanzas de resarcimiento de abuso por parte del aparato gubernamental.

INFORME. RECUENTO DE AGRAVIOS A LA SOCIEDAD

En nuestra tradición política nacional la obligación de rendir cuentas claras al pueblo por parte del Estado mexicano es, asimismo, una oportunidad para que el funcionario en turno, procedido y al mismo tiempo envuelto en un marco de triunfalismo, se convierta en un protagonista notable de su entorno político.

Cualquiera de nosotros en mi país hemos sido testigos del aura de celebración, más que de carácter de obligatoriedad, que adquiere la expo-

sición de un informe. ¿Por qué? Porque en esta cultura de informes se magnifican logros, se presentan alegres panoramas y se minimizan rezagos.

Empero, en el caso de los Ombudsman nacional y estatales difícilmente nuestro informe puede reunir este tipo de perfiles. Nosotros, en nuestras cifras, en nuestras reseñas, en nuestras comparecencias, los logros, panoramas y rezagos no son sino el recuento de los agravios a la sociedad. A mayor avance cuantitativo de los datos, números y estadísticas, mayores descubrimientos de violación a derechos humanos.

Así, en tanto para la mayoría de las instancias que forman el aparato de Estado un informe es una ocasión para solazarse en las cifras y hechos no probados y, por ende, no desmentidos, para nosotros es un momento crítico donde tenemos la invaluable oportunidad de denunciar ante todos los sectores sociales y los medios de información masiva esta realidad que existe en materia de derechos humanos. El informe, pues, nos da la oportunidad de consolidar esta probidad moral de la cual hablamos líneas atrás.

COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD

El mensaje que los Ombudsman debemos dar a la sociedad, a cada uno de los sectores que la integran, sobre todo a los mayoritarios, a través de este informe, empero pareciese que no llega íntegramente. ¿Causas, motivos, barreras? Podemos señalar varias: situaremos algunas reflexiones de los estudiosos de la comunicación masiva.

Para Raúl Rivadeneira Prada «el hombre moderno se halla frente a una realidad en la cual, y para comprender la misma, es irrenunciable la información. El conocimiento permanente de los fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales, etc., genera una insaciable sed informativa característica del hombre actual».

Se crea una relación indispensable entre medios de información y la sociedad, pero también se da lugar a una contradicción, ya que cada vez más numerosos y complejos acontecimientos se extienden ante el individuo, «exigiéndole actitudes», ya que la persona «recibe una abrumadora cantidad de información de diversa índole a cada instante», sumiéndolo, con tanta información, en la desinformación, colocando al sujeto en una situación de «observador» de procesos en los cuales él no parece intervenir.

En esta difusión de ideas, o debemos decir confusión, se inserta la cultura de los derechos humanos y su relación con la sociedad y los medios

de información. Si nuestro mensaje no llega no habremos cumplido con una parte trascendental de nuestro quehacer de Ombudsman.

Hoy los medios de información o, como señalase comúnmente, medios de comunicación masiva, definen en mucho la realidad o las realidades que vivimos. Dice Lorenzo Gomis, notable exponente de las teorías de la comunicación, que «en nuestra sociedad las tareas se han vuelto demasiado grandes para los individuos y las desempeñan esas grandes organizaciones que llamamos medios de comunicación social o medios de comunicación de masas».

No comprender esta definición sería una irresponsabilidad: los hechos no se nos revelan, sino que los apreciamos, es decir, son el producto de una interpretación selectiva de la realidad. Esta selectividad la hacen, de acuerdo a sus intereses y a sus fines, los medios de comunicación. En concreto, el hecho por sí solo no existe, requiere de ser «noticia» para trascender, para tener influencia y peso en la sociedad.

En mi país el caso de la matanza de Aguas Blancas, en el Estado de Guerrero, o la crisis bélica de la ex Yugoslavia en este continente no habrían sido noticia si los medios de información no los hubieran convertido en eso. Los hechos existen sólo si los medios los difunden. No más.

Inserto en esta dinámica, nuestros informes deben ser noticia, hechos noticias por los medios. A mayores noticias, más conciencia social sobre derechos humanos.

Para ello dos puntos básicos que se entrelazan mutuamente, aunque uno se situará en la propuesta de reforma al apartado B) del artículo 102 constitucional, y el otro en el marco de los acuerdos a que puede llegar la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de Derechos Humanos.

REFORMA CONSTITUCIONAL

En el párrafo señalado por la CNDH en su propuesta se lee que «una vez al año el titular del organismo establecido por el Congreso de la Unión presentará ante las instancias correspondientes de las Cámaras de Diputados y Senadores un informe sobre las labores realizadas durante el período. Dicho informe será también presentado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En las entidades federativas se procederá de manera análoga».

Aquí proponemos que «en el ámbito de su competencia, tanto la Comisión Nacional como las estatales podrán solicitar a las instancias correspondientes, como la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda, la sesión de los tiempos de programación que los concesionarios de los medios masivos de comunicación, como la radio y la televisión, pagan como tributo fiscal al Estado mexicano en especie, contemplada esta disposición en la Ley Federal de Radio y Televisión. Dichos tiempos son considerables y podrán utilizarse para la difusión de los informes de los Ombudsmen nacionales y estatales en sus respectivas zonas de trabajo, haciendo extensiva esta disposición a la prensa nacional».

ACUERDO AL INTERIOR DE LA FEDERACIÓN

La otra propuesta es que para crear un clima de predisposición de los medios de comunicación masiva para informar sobre algo que la sociedad exige, como son los informes sobre derechos humanos, las Comisiones Estatales acuerden la rendición de sus informes en un solo mes, el cual podrá ser denominado «Mes del Ombudsman» o «Mes de los Derechos Humanos».

Al detalle, cada una de las Comisiones Estatales podrán tomar un día de ese mes (que podría ser de los del último cuatrimestre, cuando la atención de la sociedad en los medios es muy positiva), y así las 32 Comisiones crearíamos un clima óptimo de expectación sobre nuestros documentos informados en conjunto. La sociedad y los medios masivos de información dedicarán, sin duda, mayor atención. Como ejemplo basta ver la disposición que hay de las personas a los eventos deportivos, como los Juegos Olímpicos de Atlanta, los cuales, por la profusa cobertura periodística, han involucrado a todo el mundo, sin que este mismo mundo tenga algo que ver con ellos de manera directa. Los derechos humanos sí tienen que ver directamente en cada una de las personas a las cuales llegue el mensaje.

Es necesario precisar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sería la única instancia que tendría la alternativa de mantenerse al margen de esta última propuesta y definir la más conveniente a su perfil.

VALOR INFORMATIVO, VALOR MORAL

Conjugadas estas dos propuestas se tendría mayor impacto informativo y, por ende, mayor influencia en la sociedad, que estaría pendiente de

las resoluciones de un mes donde se informaría de los agravios a la sociedad misma, exhibiéndose a todo tipo de funcionarios que no comprenden aún el sentido de los derechos humanos como elemento indispensable del Estado de Derecho. Con los tiempos cedidos por la Secretaría de Gobernación esta información en su conjunto tendrá mayores dividendos.

Y ello, lo más importante, sin costo alguno. Hasta aquí no hemos hablado de ampliación de presupuestos para comunicación social, los cuales, vale señalarlo, ni los tenemos. El cargo de Ombudsman es para crear conciencia social de los derechos humanos y no para crear carreras políticas apoyadas en los medios de información.

Las ventajas de estas dos propuestas requieren únicamente de la voluntad política de los aquí presentes, del Poder Ejecutivo y de la labor denodada de los Presidentes de las Comisiones Nacionales y Estatales para hacer de nuestros informes no sólo un elemento que enliste violaciones a derechos humanos, sino que los medios de comunicación social sopesen indiscutiblemente el valor informativo del trabajo de la cultura de los derechos humanos, que en los hechos se traducirá el valor moral para la sociedad mexicana.

Es importante exponer que al interior de la Federación Iberoamericana del Ombudsman una actitud de este tipo podría traernos dividendos muy favorables si existe un respaldo colectivo entre los Defensores del Pueblo.