



**EL SENADO**  
EN EL  
**PRESIDENCIALISMO**  
Y EL  
**PARLAMENTARISMO**  
**EVOLUCION INSTITUCIONAL**  
**Y DESAFIOS**

**WILLIAM THAYER ARTEAGA**

**SEGUNDA EDICION**  
**1995**

**EL SENADO**  
EN EL  
**PRESIDENCIALISMO**  
Y EL  
**PARLAMENTARISMO**  
  
**EVOLUCION INSTITUCIONAL**  
**Y DESAFIOS**

**WILLIAM THAYER ARTEAGA**

**SEGUNDA EDICION**  
**1995**

**William Thayer Arteaga**

**El Senado en el Presidencialismo y el Parlamentarismo**

2º Edición

Inscripción Nº 81449

Derechos Reservados  
Tirada 2º Edición: 1000 ejemplares

Edición al cuidado:  
Ediciones Universitarias de Valparaíso  
Av. Brasil 2950, Casilla 1415  
Valparaíso

Revisión de Textos:  
Felipe de la Fuente Hulaud

Edición:  
Verónica R. Galindo Rojas

Impreso en los talleres de  
Imprenta Libra  
Juana Ross 35  
Valparaíso

HECHO EN CHILE  
PRINTED IN CHILE

# INDICE

Presentación de la Segunda Edición Bernardo Donoso Riveros	7
Comentarios a la Primera Edición Gabriel Valdés Subercaseaux	9
Prólogo Bernardino Bravo Lira	11
Capítulo I Los Constituyentes de 1990	17
Capítulo II El Congreso Nacional: Orígenes y evolución Democrática	21
Capítulo III El Senado como cuerpo consultivo en el Regimen Presidencial	27
Capítulo IV El Bicameralismo y la función propia del Senado	41
Capítulo V Otras funciones del Senado	51
Capítulo VI Desafíos y Conclusiones	57
Período 1990 - 1995: Reflexiones a modo de Epílogo	65
Referencias Bibliográficas	77

## **PRESENTACION DE LA SEGUNDA EDICION**

Para la Universidad Católica de Valparaíso es muy grato presentar este ensayo del abogado, senador y profesor universitario, don William Thayer Arteaga, en el que condensa su pensamiento, siempre ilustrado, sobre el papel del Senado en los regímenes presidencial y parlamentario de gobierno.

Sin duda, es ésta una valiosa contribución al estudio de un tema constitucional de gran importancia, y que, de manera más o menos explícita, ya es materia del debate político de nuestros días. Forma parte de las tareas de la Universidad enriquecer la discusión de estos temas con los conocimientos de las diversas áreas del saber que se cultivan en ella y, del mismo modo, colaborar con quienes persiguen este mismo objetivo.

En esta segunda edición del trabajo del senador Thayer se conserva intacto el texto original, pero se incorpora al final del mismo un último capítulo que contiene diversos e interesantes comentarios del autor en torno a las últimas investigaciones históricas sobre el Senado chileno, al funcionamiento del Congreso durante el período 1990-1995, y a las recientes propuestas de reforma a la integración de la Cámara Alta en nuestro país.

Estamos ciertos de que esta obra del senador Thayer, editada por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de nuestra Universidad, representará un significativo aporte en el análisis de la historia y en el futuro diseño del Senado de la República.

**Bernardo Donoso Riveros**  
Rector Universidad Católica de Valparaíso  
Presidente del Consejo del  
Centro de Estudios y Asistencia Legislativa-CEAL

## COMENTARIOS A LA PRIMERA EDICION

El Senador Sr. William Thayer Arteaga ha escrito una obra sobre el Senado de la República con sinceridad y calidad dignas del mayor encomio.

Pocos trabajos de investigación existen sobre nuestro Senado, que es uno de las más antiguos después del Británico y el de Estados Unidos.

Su pensamiento, que lo ha expresado en numerosas ocasiones en los debates de la Corporación, es de indudable interés y se inscribe en la discusión que sobre la función del Parlamento se ha producido durante los 160 años de su existencia estable. Más aun, existe en la actualidad una renovada inquietud en la Ciencia Política contemporánea en todo lo relacionado con las estructuras del Estado y en particular sobre las atribuciones de los Congresos.

No son pocos los que estiman que junto a una cámara política de elección popular debiera existir otro cuerpo colegiado con características de Consejo de Estado y otro órgano de expresión nacional con facultades de consejo y jurisdiccional en materia política. En varios países europeos esta es una realidad que funciona sin problemas.

En Chile esta concepción ha sido propuesta periódicamente sin llegar a introducirse en nuestra institucionalidad.

La Constitución de 1980 inyectó en el régimen parlamentario un Senado disminuido en cuanto a las facultades que le otorgaba la Carta de 1925, pero agregándole algunas funciones consultivas y creando por primera vez la categoría de senadores institucionales, no elegidos popularmente.

El estudio del Senador Thayer, cuidadoso y muy bien concebido sigue la corriente del pensamiento de un Senado "sui generis" que tiende a apartarse de la

función de Cámara política revisora y pone de relieve aquellas funciones que perfilan un cuerpo colegiado superior, de consejo, y de capacidad jurisdiccional.

Ha hecho bien el senador Thayer en realizar este logrado trabajo. Inicia un debate interesante con el convencimiento que le da el haber participado en la gestación intelectual de esta institucionalidad.

No es la ocasión de manifestar aquí mi diferencia con el funcionamiento de antes en algunas de sus apreciaciones, ni con las facultades o la ausencia de ellas en el senado actual.

Si bien la tradición de las instituciones es un valor en sí que forma la cultura de las naciones y da consistencia a la democracia, no puede desconocerse que algunas modificaciones deben aparejarse con las exigencias de un estado moderno. Entre ellas, debería estudiarse un senado elegido por votación nacional íntegra o parcialmente pero manteniendo su carácter político.

La obra que comento incita a debatir estos temas y por ello felicito a su autor.

Para terminar y después de veinte meses de ejercer el alto honor de presidir el Senado puedo dar fe que ha sido una pieza clave para la transición, es pilar básico de la nueva institucionalidad democrática y lugar de encuentro de todas las ideas, todas las expresiones y todas las regiones de Chile. Su perfeccionamiento es tarea permanente y a ese fin apunta el excelente estudio del Senador Thayer, a quien felicito muy sinceramente.

**GABRIEL VALDES S.**

Presidente del Senado

1991

## PROLOGO A LA PRIMERA EDICION

El estudio al que estas líneas sirven de presentación pone el dedo en una de las llagas de nuestra historiografía. Disponemos de estudios mejores o peores sobre el papel del presidente, de los partidos políticos, de otras instituciones como la Judicatura, la Iglesia, el Ejército y la Armada en la Historia de Chile, pero no hay ninguno dedicado al Congreso Nacional.

Sin duda, no es fácil abordar el tema. Como se ha hecho presente, para ello habría que "manejar un rico material y echar mano de métodos muy disímiles, desde la historia institucional hasta la prosopografía. Pero, sobre todo, se requiere un conocimiento nada común de la vida institucional de Chile, así como de la de Europa y del resto de América que son los términos de comparación obligados".

Sólo por ese camino cabe reconocer la verdadera significación del parlamento en Chile, tan injustamente olvidado por los chilenos. El Congreso Nacional es uno de los más antiguos y estables del mundo. Fuera de Europa, ningún otro ha funcionado tanto tiempo como el chileno, excepto el de los Estados Unidos.

Es decir, no se trata de una institución de papel, contemplada en el texto de las sucesivas constituciones, pero que en el hecho lleva una vida intermitente, jalonada por repetidas clausuras y restauraciones, como ha sucedido por lo general, en Europa y en Hispanoamérica.

Si nos referimos a los parlamentos que sesionan efectivamente, sólo aventajan al Congreso Nacional de Chile los dos más logrados del mundo: el varias veces centenario de Inglaterra y el dos veces centenario de los Estados Unidos.

Inmediatamente después de ellos, vienen los primeros que tuvieron larga vida en Hispanoamérica, como el brasileño y el chileno, o en Europa, como el

belga. El de Chile y el de Bélgica son gemelos. Datan de 1831. Coincidencia que en ningún modo es fortuita. En 1830 se constituyó Bélgica como reino independiente y a partir de este mismo año se consolidó en Chile la república por obra de Portales.

Uno de los signos de esa consolidación fue precisamente la transformación del Congreso Nacional de papel -contemplado en la constitución de 1828- que apenas funcionó hasta 1830, en una institución que desde 1831 comenzó a sesionar en forma regular y permanente.

A partir de ese año se cuentan 93 legislaturas anuales y sucesivas - interrumpidas sólo hace justamente un siglo durante la revolución de 1891- hasta 1924. En ningún país de Iberoamérica y sólo en pocos de Europa puede hallarse algo semejante.

A partir de 1831 comienza también la historia del Senado cuyas grandes líneas ha desentrañado con prolijidad en este opúsculo el senador Thayer. Al hacerlo, ha puesto en evidencia un hecho que a menudo pasa inadvertido. Las dos cámaras de que se compone el Congreso Nacional de Chile han jugado un papel diferente en la vida institucional. Es decir, cada una tiene una razón de ser propia y, por tanto, también una historia singular.

El gran mérito del estudio es poner a la luz la relación entre la competencia de la cámara alta y la función consultiva. Sobre ello había llamado la atención el autor en 1990, en su trabajo *Notas sobre la función del Senado en el régimen presidencial*, publicado en los Anales del Instituto de Chile. Ahora aborda la cuestión más detenidamente.

A partir de esa relación se ilumina toda la historia del Senado, como institución con perfiles y papel propio.

A grandes trazos cabe compendiar esa historia en tres períodos. En todos ellos el Senado concurre a la formación de las leyes, pero tiene, además, funciones exclusivas, que lo diferencian de la Cámara de Diputados.

En primer término, su institución y consolidación. Abarca aproximadamente seis décadas, desde 1828 hasta 1891. En el curso de ella se establece el Senado en 1828 con la única atribución exclusiva de conocer del juicio político, se regulariza su funcionamiento a partir de 1831 y se fijan

definitivamente atribuciones exclusivas, por la constitución de 1833. A la antes mencionada, se añade la de prestar su aprobación a la presentación de las dignidades eclesiásticas y a actos de gobierno señalados en ella.

Paralelamente la constitución de 1833 restablece el Consejo de Estado como cuerpo permanente, cuyos miembros asisten con su saber y experiencia al presidente en el ejercicio de sus poderes. No obstante, la reforma de la composición del Consejo de Estado en 1874, las cosas subsistieron en estos términos hasta la revolución de 1891.

La etapa siguiente, más breve, abarca poco más de tres décadas, desde 1891 hasta 1924. Corresponde al período parlamentario. Durante él la fisonomía y la razón de ser del Senado son más desvaídas. Se transforma en una segunda cámara política, similar a la de diputados. Termina con la violenta clausura del parlamento el 11 de septiembre de 1924.

La etapa ulterior no se inicia sino hasta 1933 cuando por segunda vez se restaura el parlamento, tras un fallido primer intento en 1926. Entonces el Senado cobra una nueva fisonomía, distinta de la que tuvo en las dos fases anteriores. Se ahonda el contraste entre él y la Cámara de Diputados. Mientras, por una parte, se priva al Senado de atribuciones fiscalizadoras que pasan a ser exclusivas de la Cámara, por otra parte, se le asignan las principales funciones que la constitución de 1833 confiaba al Consejo de Estado, que ahora es suprimido. Tales son, las de dar su dictamen al presidente en los asuntos que le consultare, declarar si ha o no lugar a la formación de causa en materia criminal contra intendentes y gobernadores o de conocer de las contiendas de competencia entre las autoridades políticas, administrativas y los tribunales superiores de justicia.

Sin embargo, como señala el autor, esta modificación del carácter y competencia del Senado no fue acompañada por otra de su composición. Desde el primer momento se señaló esta incongruencia. Durante la discusión del punto, se sugirió que se lo transformara en una cámara funcional o gremial y, por otra parte, que se incluyeran entre sus miembros algunos por derecho propio. No obstante, en definitiva se optó por mantener su generación mediante el voto del electorado. Persistió así en su seno, el vacío de personas reclutadas por su ciencia y experiencia, por encima de los intereses de partido, que de ordinario prevalecen en las elecciones.

En el curso de este período hubo diversas iniciativas para poner fin a esta anomalía. En 1940 el senador radical Florencio Durán Bernaldes propuso una composición mixta para el Senado, consistente en dos tercios de miembros funcionales y un tercio elegidos por votación electoral. Aleccionado por la experiencia, el ex presidente Alessandri, se declaró asimismo partidario de la integración de dos tercios del Senado por miembros funcionales.

Pero tal vez lo más significativo son las reformas constitucionales propuestas por los presidentes Carlos Ibáñez y Jorge Alessandri, en los últimos lustros anteriores al derrumbe del régimen de gobierno en 1973. Ambos coincidieron en la conveniencia de integrar el Senado, a lo menos con un tercio de miembros funcionales.

Nada se hizo sin embargo. Así llegó el momento en que, por tercera vez en el siglo, el Congreso Nacional fue clausurado, el 11 de septiembre de 1973.

Hasta aquí llega la historia. Lo demás es todavía presente. Pero, como salta a la vista a la luz del estudio del profesor Thayer Arteaga, la composición que dio al Senado la constitución de 1980 no carece de fundamento histórico y político. Conforme a ella se lo restauró en 1990 en términos que, además de los Senadores elegidos por regiones, incluye otros nacionales.

De esta suerte, el Senado queda, por primera vez, en condiciones de asumir, con cierta autoridad, el papel consultivo y judicial que se le reconoció desde la supresión del Consejo de Estado en la Constitución de 1925 y que la carta de 1980 le reitera.

Aquí entra en juego la distinción entre potestad y autoridad. Como se sabe, la potestad es la expresión social del poder y, por tanto, puede ser conferida a cualquiera, mediante el procedimiento de designación que sea: nombramiento por el superior, votación del electorado, sorteo, herencia y demás. La autoridad, en cambio, es la expresión social del saber. Tiene autoridad quien sabe, el que conoce una materia por ciencia o por experiencia. Por tanto, la autoridad es personalísima, cada uno la adquiere por sí mismo y es intransferible. Nadie puede conferirla o transmitirla a otro.

La palabra *Senado*, deriva del *senex*, anciano, esto es, persona con la experiencia y ponderación que dan los años. Por eso en Roma el Senado era el depositario de la *auctoritas*, frente a la *potestas* del magistrado. Una

contraposición semejante es la que se busca en Chile desde que la Constitución de 1925 simultáneamente priva al Senado de su poder fiscalizador y le traspa la autoridad consultiva y judicial del Consejo de Estado.

Por eso, si el Senado no es una segunda Cámara de Diputados, sino que tiene una razón de ser distinta, debe tener también una composición diferente, que dé cabida en su seno a autoridades, en sentido propio, las que, por su naturaleza, no pueden ser elegidas por votación u otro procedimiento equivalente, sino que han de ser seleccionadas en atención a su competencia y versación.

Hay que agradecer al ex rector Thayer esta documentada exposición, que por otra parte, acredita su condición de senador institucional por la docta corporación: la Universidad.

Por lo demás, constituye un oportuno homenaje, ahora que se cumplen 160 años de la instalación, el 1º de Junio de 1831, de ese Congreso Nacional chileno de tan larga vida, que llegó a ser el más antiguo del mundo fuera de Europa, después del estadounidense. De paso nos previene contra cierta mentalidad colonial de quienes no ven en las instituciones chilenas otra cosa que una más o menos lograda imitación de modelos foráneos. En materia de parlamento como, en general, en lo que toca a constituciones, elecciones, gobierno de partido, régimen presidencial o parlamentario, independencia judicial y demás, Chile tiene poco o nada que aprender de otros países del Viejo o del Nuevo Mundo.

Santiago, diciembre de 1991.

**Bernardino Bravo Lira**  
de la Academia Chilena de la Historia  
Universidad de Chile

# CAPITULO I

## LOS CONSTITUYENTES DE 1990

1. Hace más de un siglo, los hermanos Justo y Domingo Arteaga Alemparte publicaron en *Los Constituyentes de 1870* una colección de semblanzas de 109 parlamentarios —los de mayor porvenir político a juicio de los autores— integrantes del llamado Congreso Constituyente de 1870. Este debía pronunciarse sobre reformas constitucionales propuestas en 1867 orientadas a disminuir el poder presidencial (V. Campos Harriet; *Historia Constitucional*, pág. 223). Cuando se repasan los nombres de parlamentarios como Domingo Santa María, J.V. Lastarria, M.A. Matta, Osvaldo Rengifo, Antonio Varas, Rafael y Domingo Fernández Concha, Aníbal Pinto, Federico Errázuriz, J.M. Balmaceda, Pedro León Gallo, Federico Errázuriz Zañartu, Carlos Walker Martínez, Diego Barros Arana, Abdón Cifuentes, Manuel Camilo Vial y tantos otros de parecida alcurnia, uno reflexiona con emoción sobre el destino que tuvieron, su quehacer en la historia, la época que inauguraban, y no puede evitar una implícita comparación con la tarea que incumbe al Congreso actual y las características de quienes lo integran.

2. ¿Cómo habían sido elegidos esos parlamentarios? Hacia 1870, la población de Chile bordeaba los dos millones de habitantes, y había 43.188 inscritos (Urzúa), que representaban poco más del 2% de la población. Las recomendaciones de neutralidad impartidas por el ministro don Miguel Luis Amunátegui permitieron el triunfo de 40 diputados opositores contra 59 gobiernistas. Fue algo excepcional para una época en que el Presidente de la República seguía siendo el *gran elector* y a don Federico Errázuriz se le recuerda como un maestro en la materia (Encina-Castedo; T. III, pág. 1280).

3. Naturalmente, con la perspectiva que da más de un siglo de nuestra rica historia, esos hombres parecen gigantes al lado de los neófitos congresales de

1990. Sin duda muchos lo fueron verdaderamente y, espero, no faltarán entre los actuales quienes lleguen a serlo. Entre tanto, nos descubrimos con respeto ante su memoria. Pero si su imagen nos sobrepasa generosamente, no ocurre lo mismo con la responsabilidad que debieron asumir. *Por gracia o por desgracia la situación histórica que hoy enfrenta el Parlamento no parece menos compleja y trascendental que la de ellos*, hasta donde podemos vislumbrar y entender los acontecimientos. Por lo menos, no podría afirmarse *a priori* que el paso a la *fase liberal de la época portaliana* envolvía más dificultades que el restablecimiento de la plenitud democrática, después de la difícil transición que sucedió a la crisis de 1973. Tampoco puede negarse que una democracia donde la participación electoral es del 55%, -o sea, entre siete u ocho de millones de chilenos— envuelve mayores riesgos que aquella en que participa un 2,2% de ella. Más aun si ese limitado porcentaje está íntegramente constituido por aristócratas de cuna, cultura y dinero, prudentemente seleccionados por el Ejecutivo y la de 1990 equivale a toda la población adulta.

Sobre esto, muy expresiva resulta la confesión de Domingo Santa María en su famosa carta en 1885 a Pedro Pablo Figueroa: *"Entregar las urnas al rotaje y a la canalla, a las pasiones insanas de los partidos con el sufragio universal encima, es el suicidio del gobernante,.....; me impondré para gobernar con la mejor gente y apoyaré cuanta ley liberal se presente para preparar el futuro de una democracia. Oiga bien, futura democracia.*

*Se me ha llamado interventor. Lo soy. Pertenezco a la vieja escuela y si participo en la intervención es porque quiero un parlamento eficiente, disciplinado, que colabore en los afanes del bien público del gobierno. Tengo experiencia y sé a dónde voy. No puedo dejar a los teorizantes deshacer lo que hicieron Portales, Bulnes, Montt y Errázuriz."* (Encina; T. XVIII, pág. 455).

4. Difícil ha sido construir nuestra democracia. Hemos ido paso a paso. Para el primer Congreso Nacional, instalado en 1811, fueron convocadas unas 800 personas y votaron 600, sobre un millón de habitantes: 0,06% de la población total. Ya vimos que en 1870 participaba el 2,2%. En 1925 estaba inscrito el 7,7%; para el plebiscito, por una mayoritaria abstención, sólo participó el 3,5 % de los chilenos y la Constitución de ese año la aprobó el 3,45% de los chilenos. Los inscritos en 1941 eran el 11,4% de la población. En 1953 alcanzaban el 18,1% (gracias al voto femenino). En 1965, el 37,6%; y en 1973, el 47,9%, según Registros que fueron reclamados. A contar de 1980 votan todos los adultos (algo más del 55% de la población total). La democracia inglesa había partido 500 años antes, y llegó en 1931 a la plenitud electoral. Chile lo consiguió sólo 50 años más tarde. Las inglesas de 30 años y más, accedieron al

sufragio político en 1918, y las de 21 años, sólo en 1928. Las chilenas votaron desde 1935 para elecciones municipales y obtuvieron el voto político en 1949.

5. Con estos datos puramente electorales -que son signo y síntoma de otros muchos que los van posibilitando: alfabetismo, nivel cultural, desarrollo urbano y económico, mayor información— es fácil advertir la complejidad del desafío que enfrenta nuestro Congreso de 1990. Como posee de pleno derecho facultad para reformar la Constitución y ha debido acometer delicadas tareas en ese ámbito, lo he llamado *constituyente*. Veamos algo de sus desafíos constitucionales:

a) Ha debido iniciar la aplicación de la Carta de 1980, reformada en 1989, dictando una abundantísima legislación que distingue —por primera vez— entre leyes ordinarias, leyes de quórum calificado, leyes orgánicas constitucionales, leyes interpretativas de la Constitución y leyes de reforma constitucional. Esto lo obliga a proceder con diferentes quórum (mayoría absoluta de presentes; o bien, según los casos: mayoría absoluta, cuatro séptimos, tres quintos y dos tercios de miembros en ejercicio);

b) Se ha encontrado con la presión de un gobierno que paradójicamente sostiene no ser democrática la Constitución que lo llevó impecablemente al poder, y que lejos de contentarse con las 54 reformas ya votadas en el plebiscito de 1981 (Ley N° 18.825, de 17 de agosto de ese año) y la relativa a los indultos y al terrorismo (Ley N° 19.055, de 1 de abril de 1991), ha iniciado o anuncia iniciar mensajes sobre municipalidades, gobiernos regionales, Poder Judicial, composición del Senado, composición de la Cámara de Diputados, duración del período presidencial, Consejo de Seguridad Nacional, Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas y de Orden;

c) Como si ello fuera poco, distinguidos políticos de diferentes bandos alientan el proceso, proponiendo pasar del régimen presidencial al semipresidencial o semiparlamentario; del sistema binominal —que obliga a constituir grandes conglomerados políticos— a uno proporcional, que origina multiplicidad de partidos;

d) Siguiendo la misma constante histórica de 1867, hay preocupación en los propios partidos de gobierno por disminuir rápidamente las facultades presidenciales en materia de uso de la urgencia, nombramiento de embajadores y de oficiales superiores de las Fuerzas de la Defensa Nacional. También se desea establecer el financiamiento público de los partidos políticos;

e) Pero hay más: periódicamente se plantea el retorno del Congreso a Santiago, a sabiendas de que no cabría en el viejo y hermoso edificio capitalino, -de 16.000 metros cuadrados contra 60.000 del portefío-, sin oficinas de

parlamentarios, sin estacionamientos de vehículos y en medio de la más asfixiante y cancerígena nube de smog;

f) Por último, no se tendría una visión atinada de la tarea que se cierne sobre estos *constituyentes de 1990*, si no se ve cómo unas reformas inciden en otras. Por ejemplo: ¿Es oportuno propiciar un financiamiento público de los partidos políticos si los más de ellos, públicamente también, se preparan para politizar una contienda municipal que, por definición constitucional, no debe ser política, o para controlar partidístamente los órganos de administración municipales o regionales mientras se clama por su autonomía administrativa y financiera? ¿Qué sentido tiene proponer la aprobación del Senado para el nombramiento de embajadores u oficiales superiores de las Fuerzas Armadas si se pretende suprimir los senadores institucionales precisamente para dejar al Senado nuevamente convertido en un órgano de exclusiva integración política, que repetiría la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, ahora con la herramienta feroz de pararle al Presidente los nombramientos de embajadores, coroneles o generales, como antes se hizo con las leyes periódicas o el uso abusivo de otras facultades, como cuando se negó permiso al Presidente Frei para viajar a los Estados Unidos?

## CAPITULO II

### EL CONGRESO NACIONAL: ORIGENES Y EVOLUCION DEMOCRATICA

#### 6. ORIGENES DE LA DISTINCION ENTRE SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS

Debemos atender con alguna prolijidad a los problemas que derivan de las funciones distintivas del Senado y de la Cámara de Diputados, tan mal entendidas o atendidas que contribuyeron poderosamente a las crisis de 1891 y 1973. Para ello hay que hacer un sucinto recuento histórico.

6.1. Nuestro Congreso no es heredero directo del parlamento inglés, pero no es aventurado pensar que O'Higgins, Mariano Egaña, Bello y otros que vivieron en Londres, lo tuvieran por modelo y que su huella cultural llegara hasta la Constitución de 1833. Es cierto que Portales y la sensatez de nuestra aristocracia *aplicaron* durante tres decenios un régimen presidencial, pero con una herramienta constitucional que perfectamente dio cabida a instituciones y prácticas del parlamentarismo inglés. Además, si pudimos construir una larga tradición democrática, fue porque nuestros próceres y sus seguidores supieron hacer *camino al andar, pero no quemaron etapas*. A Inglaterra le tomó seiscientos años dar forma a un Parlamento que lo integran tres instituciones: dos de ellas destinadas a reforzar la jerarquía y la experiencia: el Rey y la Cámara de los Lores, y una innovadora, de neta elección popular: la Cámara de los Comunes. Pero esto no nació así ni habría podido operar hace 500, 400 o 100 años como lo hace hoy. Sus inicios se remontan a los reyes normandos, hacia el siglo XIII, con el Rey como suprema autoridad ejecutiva, legislativa y judicial. Faltaba mucho para que naciera Montesquieu. Pero el monarca necesitaba un *órgano de consulta*, un consejo o *concilium*, compuesto únicamente por gente de

experiencia y de toda su confianza, cuya huella apreciamos en el Consejo de Estado establecido en la Constitución de 1833.

Con el tiempo se fue haciendo notar la necesidad de convocar a un gran *consejo*, o sea, convocar además de los consejeros habituales del Rey, a los barones y obispos para atender las consultas más importantes, como siglos después en Chile se consagró para el Senado la función de órgano consultivo del Presidente de la República.

A fines del citado siglo XIII la situación fue encaminándose a una mayor *democratización*. Urgidos los reyes por las necesidades bélicas, requerían angustiosamente recursos tributarios. Se hizo costumbre, entonces, convocar junto al rey y su Consejo de asesores, barones y obispos, a personas destacadas, que no eran *nobles*, sino *comunes*, representantes de los distritos rurales y de las ciudades. Ellos facilitaban el cobro de los impuestos que la Corona necesitaba porque conocían quiénes y cómo podían pagar. En el siglo XIV, bajo Eduardo III (1327-1377) se hizo forzoso convocar a este *Parlamento* para aprobar los impuestos y, con el correr del tiempo, se creó el hábito de sesionar separadamente en dos Cámaras: una de Lores y otra Comunes. Los Lores conservaron importantes atribuciones judiciales y asesoras. Los Comunes asumieron principalmente funciones en materia tributaria y la muy distintiva de declarar procedentes las acusaciones (*impeachments*), cuyo juzgamiento era competencia de los Lores. Para tal fin, como el Monarca era intocable, se dispuso que los ministros o consejeros firmaran sus órdenes y se hicieran responsables de ellas, exigencia que hasta hoy perdura en la Constitución (art. 35 de la Carta vigente), aunque desde 1925 el Presidente puede ser acusado en juicio político.

A medida que creció la participación electoral, como sólo los *comunes* eran elegidos, fueron ganando poder. Así, mientras en Chile asumía el general José Joaquín Prieto, (1831), en Inglaterra participaba algo más de un 2% de la población total en las elecciones. La cifra disponible según la *Enciclopedia Británica* es la del 4,4% de la población mayor de 20 años, de la cual puede inferirse la que antes he dado. Esa era la *democracia* y el modelo que conocieron O'Higgins, Mariano Egaña, Bello y otros padres de la patria que vivieron allá.

6.2. Construir una *democracia electoral del 100%* ha sido complejísimo. Los pueblos europeos —con suerte variable— han culminado en ella después de un proceso secular. Me he detenido en el caso inglés porque me parece la más remota y aleccionadora influencia, aunque haya otras jurídicamente más directas, como la de Brasil. La gran influencia cultural de España, Francia, Alemania y Estados Unidos, en lengua, religión, derecho, ciencia, economía y finanzas, no marcó como Inglaterra la historia viva de nuestro congreso bicameral, no

obstante la diferencia enorme en el suceder político de ambas naciones. Un Rey que va cediendo poderes en consejeros y parlamentarios calificados, consultivos, y no electos, para abrirse posteriormente a una representación popular —*los comunes*— a través de un largo proceso que sólo se completó en 1931, obliga a pensar en la evolución de nuestras relaciones entre el Director Supremo o Presidente y el Congreso.

## 7. LOS CONTRAPESOS DEL BICAMERALISMO

En Chile, el vértigo del suceder contemporáneo amenaza deteriorar los contrapesos esenciales para la estabilidad del sistema. Por eso conviene revisar nuestra evolución constitucional a este respecto.

7.1. El primer Congreso —a manera de Cortes del Reino— instalado un 4 de julio de 1811 (Barros Arana, T.8 pág. 262), debía componerse de treinta y seis diputados, representantes de los 25 partidos en que estaba dividido el reino de Chile. La representación acordada a cada uno de éstos estaba relacionada con el número calculado de sus habitantes. Así, Santiago tendría 6 diputados; Concepción, 3; Chillán, San Fernando y Coquimbo, dos y uno sólo los restantes partidos. Las condiciones de elegibilidad y los procedimientos de elección eran con corta diferencia, los que el Consejo de Regencia de España había fijado para la formación de las Cortes. Nada inducía a inspirarse en Inglaterra, la gran rival de España, en un momento en que todavía Chile reconocía su lealtad a la Corona, aunque operaba con Junta Nacional y se procuraba estructurar un Congreso, por que Napoleón había usurpado el poder en España.

7.2. Cuando se cortan los lazos, después de la solemne Proclamación de la Independencia, el 12 de febrero de 1818 —conforme a un Acta supuestamente firmada el 1º de enero en el Palacio Consistorial de Concepción, pero realmente suscrita en Talca, según recuerda Campos Harriet— había que huir hasta de la sombra de una institucionalidad española. O'Higgins, que asume el 17 de febrero de 1817, después que un Cabildo abierto lo eligiera Director Supremo por la unanimidad de los 210 vecinos principales, *no quería exponer por más tiempo los graves negocios del Gobierno a su solo juicio, y ...como no era oportuna la elección de un Congreso, el cual se convocaría más tarde,...* nombró una comisión constituyente que elaboró una Constitución provisional. Esta creó un Senado de cinco miembros, que cumpliría las funciones del Congreso, mientras pudiera haber uno elegido. Los senadores deberían ser mayores de 30 años y caracterizados por su *acendrado patriotismo, integridad, prudencia, sigilo, amor a la justicia y bien público*. Los nombraba el propio Director.

7.3. Más tarde, bajo las presiones de un gobierno que tocaba a su fin, O'Higgins propuso una nueva Constitución, promulgada el 23 de octubre de 1822. En ella se estatuyó un Congreso bicameral, muy ceñido al modelo inglés, que no funcionó. La *Cámara del Senado* estaría compuesta por los miembros de la Corte de Representantes, los ex- Directores Supremos, los ministros de Estado, los obispos con jurisdicción en el territorio, un ministro del Supremo Tribunal de Justicia, nombrado por él; tres altos jefes del Ejército, nombrados por el Ejecutivo; el Delegado Directorial del departamento en que abra sus sesiones el Congreso; un doctor de cada Universidad, nombrado por su claustro; dos comerciantes y dos hacendados, cuyo capital no bajara de treinta mil pesos, nombrados por la Cámara de Diputados. Los diputados tenían una forma complicada de elegirse, pero debía haber uno por cada quince mil habitantes. La Corte de Representantes se componía de siete individuos, electos por la Cámara de Diputados y los ex- Directores Supremos. Era un cuerpo que cumplía funciones de vigilancia de la Constitución y las leyes cuando cerraba sus sesiones la Cámara del Senado, y podía convocar al Congreso en casos extraordinarios.

7.4. La Constitución de 1828 es la primera que establece un sistema bicameral que perdura y se incorpora a la Constitución de 1833. Esta se constituye en la base de nuestra institucionalidad porque consagra la situación que *de facto* se hallaba establecida, con las dos grandes influencias que han vertebrado nuestra historia constitucional: un *Ejecutivo* fuerte y bien asesorado por su Consejo de Estado —como el antiguo monarca y su *concilium*—; y un *parlamento* que se despliega en dos cámaras: a) el Senado de la República, elegido por voto indirecto (hasta la reforma de 1874), integrado por gente mayor de edad y duración en sus cargos, que se renueva por terceras partes para asegurar la tradición y el entendimiento entre la opinión política dominante en el pasado y las nuevas orientaciones, y b) la Cámara de Diputados, plenamente abierta al pensamiento político del momento, elegida por sufragio universal —cada ciudadano un voto—, a base de un diputado por cada *veinte mil almas*.

*Desde la creación del Consejo de Estado, la estructura del Senado se hace más homogénea, porque las funciones asesoras o consultivas del Presidente de la República y varias arbitrales y judiciales, pasan a este organismo, cuya composición está exclusivamente fundada en la jerarquía y la experiencia.*

7.5. Cuatro instituciones configuran así la evolución constitucional de Chile, determinando, según sus atribuciones respectivas, los caracteres de los regímenes presidencial y parlamentario. Ellas son: el Presidente de la República; el Consejo de Estado; el Senado y la Cámara de Diputados. Naturalmente, no son los únicos protagonistas de nuestro suceder histórico. Allí han jugado sus

papeles el Ejército, la Armada, la Iglesia, los partidos, las empresas, el pueblo mismo, las universidades y tantas otras instituciones. Pero la especificación de nuestro acontecer político en cuanto a las delicadas relaciones entre el Congreso y el Presidente conviene examinarla en torno a las referidas cuatro entidades, especialmente en relación con los siguientes asuntos: a) mantención del Consejo de Estado como cuerpo efectivamente asesor del Presidente; b) desaparición del Consejo de Estado y asunción de sus funciones por el Senado; c) confusión o distinción entre las atribuciones del Senado y la Cámara de Diputados.

## **CAPITULO III**

### **EL SENADO COMO CUERPO CONSULTIVO EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL**

#### **8. EL SENADO EN SUS RELACIONES CON EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y LA CAMARA DE DIPUTADOS**

El Senado ha jugado un papel muy variado y principal respecto del Presidente de la República y de la Cámara de Diputados. En ello han influido principalmente la existencia y caracteres del Consejo de Estado. Es lo que, con algunos alcances previos, entramos a considerar.

8.1. Los grandes protagonistas de la vida política nacional son: las fuerzas que apoyan al gobierno; las que se definen como oposición, porque pretenden ser una alternativa de mando, y la ciudadanía independiente, que presencia, evalúa y juzga la pugna entre gobierno y oposición a través de la opinión pública y del sufragio. En Chile, los independientes constituyen una inmensa mayoría, estimada corrientemente en un 90% de la ciudadanía. Ella elige al Presidente de la República y a los parlamentarios. Además, ordinariamente acepta que sean los partidos políticos los que presenten los candidatos. No obstante, muchas veces los independientes ingresan en diversas formas a la arena política, disputando los cargos de Presidente, ministros, parlamentarios, intendentes, alcaldes o embajadores, o más frecuentemente, compartiendo responsabilidades de gobierno con aquéllos.

8.2. En la historia de las democracias modernas han pugnado por el favor del público y de los cientistas políticos dos regímenes principales: el presidencial y el parlamentario, según que el centro del poder ejecutivo radique en

el Presidente de la República o en el Parlamento. Hay también sistemas mixtos, llamados semi-parlamentarios o semi-presidenciales.

No es el objetivo de estas líneas caracterizarlos. Considero pertinente, en cambio, analizar un aspecto que quizás ha sido preterido en muchos debates. Se trata de la función específica del Senado en el desenvolvimiento de las relaciones entre el Presidente y el Congreso, dentro de un sistema bicameral, como es el establecido en Chile desde 1828.

## **9. NECESIDAD DE UN CUERPO CONSULTIVO EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL**

9.1. Desde 1833 hasta 1874, el régimen constitucional chileno fue netamente presidencial, apoyado en la inspiración portaliana. Los decenios de Prieto, Bulnes y Montt (1831 a 1861) son su viva expresión. Pérez fue presidente de transición hacia la que, en general, se llamó "república liberal" (1861-1891), o como lo hacen Encina y Castedo, "fase liberal del régimen portaliano", con una creciente influencia del Congreso, que debió enfrentar, no obstante, las fuertes personalidades y atribuciones de Errázuriz Zañartu, Pinto, Santa María y Balmaceda.

En la historia de Chile no ha existido una plena sincronía entre los cambios constitucionales y los regímenes políticos. Tanto la Constitución de 1833 como la de 1925 permitieron o toleraron interpretaciones, aplicaciones o desviaciones en favor del presidencialismo o del parlamentarismo, las que se buscó refrendar, afirmar o corregir mediante reformas constitucionales o prácticas políticas. Ejemplo típico es el plebiscito de agosto de 1925 en el que la ciudadanía, en definitiva, escogió entre dos interpretaciones de un mismo texto.

9.2. Uno de los riesgos que debe sortear el régimen presidencial es el personalismo.

Conciliar las ventajas de un poder ejecutivo fuerte y realizador con las exigencias de un gobierno impersonal no se logra exclusivamente con las facultades fiscalizadoras que, como contrapeso, se conceden a la Cámara de Diputados. Es indispensable un órgano consultivo cerca del Presidente a fin de asegurar que el ejercicio de ese mando poderoso sea ilustrado, ponderado y prudente. Es la función que cumplió, entre 1833 y 1874, el Consejo de Estado.

Al respecto, señala el profesor don Bernardino Bravo Lira: "El ejercicio de las funciones presidenciales no quedó entregado a las solas luces del Presidente y de sus allegados, toda vez que, según la gravedad de los asuntos, fue facultativo u obligatorio para el Presidente proceder con dictamen o con acuerdo de dicho

Consejo, donde una amplia gama de personalidades representativas tenía asiento: altas figuras de la Iglesia, la Judicatura, las Fuerzas Armadas y la Hacienda, así como hombres con experiencia pública por haberse desempeñado en cargos de Ministro de Estado, agente diplomático o municipal. Por otra parte, el Consejo de Estado tenía iniciativa propia en diversas materias, como por ejemplo, pedir la destitución de ministros de Estado y funcionarios y proponer nombramientos para determinados cargos que sólo podía proveer el Presidente por este medio"

Entre otras funciones que la Carta de 1833 asignaba al Consejo de Estado estaban varias —decisivas y sugestivas— que se conservan actualmente como atribuciones exclusivas del Senado (art. 49 de la Constitución de 1980). Ellas son: dar su dictamen al Presidente de la República en todos los casos en que lo consultare; conocer las contiendas de competencia entre las autoridades administrativas y las que ocurrieren entre éstas y los Tribunales de Justicia; y conocer de los negocios en que la Constitución exija que se le oiga (arts. 104 y 105 de la Constitución de 1833 y 49 de la Constitución de 1980).

9.3. Personalidades tan relevantes como don Andrés Bello, don Mariano Egaña, don Diego Portales, entre otros, formaron parte del Consejo de Estado. Ellas, por su rango y antecedentes, gozaban de gran independencia de juicio y eran de exclusiva confianza del Presidente de la República. De acuerdo con el art. 82, Nº 6 de la Constitución de 1833, éste las nombraba y removía a voluntad.

Ambas condiciones —ser de la confianza presidencial y gozar de gran independencia de juicio— eran esenciales en la función consultiva.

9.4. Es interesante consignar las disposiciones de la Carta de 1833 en lo que se refiere a las atribuciones especiales del Senado (Cámara de Senadores) y del Consejo de Estado.

*Art. 39. Son atribuciones de la Cámara de Senadores:*

*1a.- Calificar las elecciones de sus miembros; conocer en los reclamos de nulidad que se interpusieren acerca de ellas, y admitir su dimisión si los motivos en que la fundaren fueren de tal naturaleza que los imposibilitaren física o moralmente para el desempeño de estos cargos. No podrán calificarse los motivos sin que concurren las tres cuartas partes de los Senadores presentes.*

*2a.- Juzgar a los funcionarios que acusare la Cámara de Diputados con arreglo a lo prevenido en los artículos 38 y 98.*

*3a.- Aprobar las personas que el Presidente de la República presentare para los arzobispados y obispados.*

*4a.- Prestar o negar su consentimiento a los actos del Gobierno en los casos en que la Constitución lo requiere.*

Las facultades referidas en los números 1 y 3 corresponden a situaciones ya superadas por la creación del Tribunal Calificador de Elecciones y por la supresión del patronato. Las de los números 2 y 4 coinciden, *mutatis mutandis*, con los números 1 y 5 del art. 49 de la Constitución vigente.

Como puede observarse, eran muy limitadas y precisas las atribuciones especiales del Senado antes de 1925, por lo que su tarea no se diferenciaba mayormente de la cumplida por la Cámara de Diputados.

Los Arts. 102 y 104 de la aludida Constitución de 1833 disponían:

*Art.102. Habrá un Consejo de Estado presidido por el Presidente de la República. Se compondrá:*

- *De los Ministros del Despacho.*
- *De dos miembros de las Cortes Superiores de Justicia.*
- *De un eclesiástico constituido en dignidad.*
- *De un general del Ejército o Armada*
- *De un jefe de alguna oficina de Hacienda*
- *De dos individuos que hayan servido los destinos de Ministros del Despacho, o Ministros Diplomáticos.*
- *De dos individuos que hayan desempeñado los cargos de Intendentes, Gobernadores o miembros de las Municipalidades.*

*Art. 104. Son atribuciones del Consejo de Estado:*

*1a.- Dar su dictamen al Presidente de la República en todos los casos que lo consultare.*

*2a.- Presentar al Presidente de la República en las vacantes de jueces letrados de primera instancia, y miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, los individuos que juzgue más idóneos, previas propuestas del tribunal superior que designe la ley, y en la forma que ella ordene.*

*3a.- Proponer en terna para los arzobispados, obispados, dignidades y prebendas de las iglesias catedrales de la República.*

*4a.- Conocer todas las materias de patronato y protección que se redujeran a contenciosas, oyendo el dictamen del Tribunal Superior de Justicia que señale la ley.*

*5a.- Conocer igualmente en las competencias entre las autoridades, y en las que ocurrieren entre éstas y los Tribunales de Justicia.*

*6a.- Declarar si hay, o no, lugar a la formación de causa en materia criminal contra los Intendentes, Gobernadores de plaza y de departamento.*

*Exceptúase el caso en que la acusación contra los Intendentes se intentare por la Cámara de Diputados.*

*7a.- Resolver las disputas que se suscitaren sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo y sus agentes.*

*8a.- El Consejo de Estado tiene derecho de moción para la destitución de los Ministros del Despacho, Intendentes o Gobernadores y otros empleados delincuentes, ineptos o negligentes.*

El Art. 105 agregaba que el Presidente propondría a la consideración del Consejo de Estado los proyectos de ley que estimare convenientes; los proyectos de ley aprobados por el Senado y la Cámara; los negocios que la Constitución exigiere, y los presupuestos anuales de gastos que hubieren de pasarse al Congreso y "todos los negocios en que el Presidente juzgue conveniente oír el dictamen del Consejo".

9.5. Una reforma del 24 de octubre 1874 cambió la integración del Consejo, dejándola como sigue:

*Art. 102. Habrá un Consejo de Estado compuesto de la manera siguiente:*

*- De tres Consejeros elegidos por el Senado y tres por la Cámara de Diputados en la primera sesión ordinaria de cada renovación del Congreso, pudiendo ser reelegidos los mismos Consejeros cesantes. En caso de muerte o impedimento de alguno de ellos, procederá la Cámara respectiva a nombrar el que deba subrogarle hasta la próxima renovación.*

*- De un miembro de las Cortes Superiores de Justicia, residente en Santiago.*

*- De un eclesiástico constituido en dignidad.*

*- De un general de ejército o armada.*

*- De un jefe de alguna oficina de hacienda.*

*- De un individuo que haya desempeñado los cargos de Ministro de Estado, agente diplomático, Intendente, Gobernador o municipal.*

*Estos cinco últimos Consejeros serán nombrados por el Presidente de la República.*

*El Consejo será presidido por el Presidente de la República, y para reemplazar a éste, nombrará de su seno un Vice-presidente que se elegirá todos los años, pudiendo ser reelegido.*

Esta enmienda destruyó la eficacia del Consejo de Estado como órgano consultivo. El Congreso, que históricamente ganaba terreno, impuso nombrar seis de los once miembros del Consejo. En rigor era un verdadero contrasentido que siendo el Congreso Nacional —Cámara de Diputados y Senado— el fiscalizador y frecuente rival del Presidente, pudiera ejercer una función consultiva y asesora a través de una mayoría en el Consejo de Estado, en momentos en que ninguna de las dos Cámaras investía tal carácter; ambas eran netamente políticas.

Puede decirse que el Consejo de Estado, finalmente suprimido en la Constitución de 1925, subsistió entre 1874 y 1925 como un cuerpo inutilizado

para la trascendental función que justificó su establecimiento por el constituyente de 1833.

## **10. EL SENADO ASUME LA FUNCION CONSULTIVA**

10.1. Al aprobarse la Constitución de 1925, se suprimió el Consejo de Estado, pero pasaron a ser atribuciones exclusivas del Senado varias de las más importantes que eran competencia de aquel cuerpo consultivo. Fueron las siguientes:

a) Dar su dictamen al Presidente de la República en todos los casos que lo consultare (Nº 1 del Art. 104 de la Constitución de 1833, que corresponde al Nº 10 del actual Art. 49 de la Constitución de 1980).

b) Conocer en las contiendas de competencia entre las autoridades administrativas y los tribunales de justicia (5a. del Art. 104 de la Constitución de 1833 y 3a. del Art. 49 actual).

c) Declarar si hay o no lugar a formación de causa en materia criminal en contra de Intendentes y Gobernadores. Exceptuáse el caso en que la acusación se intentare por la Cámara de Diputados (6a. del Art. 104 de la Constitución de 1833 y 3a. del Art. 42 de la Constitución de 1925).

En cuanto a esta letra c), consta en la historia fidedigna de la Constitución actual (sesión 354, de 19 de abril de 1978, de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución) que se prefirió entregar su competencia a la Corte de Apelaciones respectiva por motivos que no interesa en este momento examinar.

10.2. Lo que conviene retener es que el Senado de la República fue instituido desde 1925 como cuerpo consultivo del Presidente de la República y como árbitro en contiendas de competencia entre la Administración Pública y los Tribunales de Justicia, sustituyendo en esas funciones al Consejo de Estado. Esta doble calidad, unida a la de juez o jurado en acusaciones que entablare la H. Cámara de Diputados, lo obligaban a un comportamiento esencialmente distinto al de ésta. Mayor trascendencia envuelve el asunto si se toma en cuenta que la Constitución de 1925 incluye expresamente al Presidente de la República entre los funcionarios que pueden ser acusados por la H. Cámara de Diputados y destituidos por el Senado, como compensación al hecho de extinguirse las llamadas leyes periódicas. Quedaron, así, la Cámara baja como única fiscalizadora del Gobierno (Art. 39, Nº 2 de la Carta de 1925); el Senado, como consultor y asesor, y ambas ramas compartiendo la función legislativa.

10.3. Pensamos que no se ha enfatizado suficientemente este cambio específico en la función del Senado desde 1925. Tal vez su trascendencia resultó opacada por el rechazo plebiscitario de la práctica de censurar gabinetes por el Congreso, lo cual extinguía la característica distintiva de todo régimen parlamentario.

Debe llamarse la atención sobre el hecho que, introducido el juicio político en contra del Presidente de la República —con función acusadora de la Cámara de Diputados y judicial del Senado— y explicitadas las responsabilidades de éste como alto cuerpo consultivo del Presidente de la República —darle su dictamen en los casos en que lo consultare— y árbitro en las contiendas entre la Administración Pública y los Tribunales Superiores de Justicia, no sólo se acentuaron desde 1925 las diferencias entre las funciones específicas de ambas cámaras, sino que se intentó restablecer un cuerpo consultivo independiente y de altísimo nivel al que pudiera acudir el Presidente de la República. Pero era obvio e indiscutible que ese Senado, desde que se instalara como tal, con el solemne juramento de sus miembros, debería comportarse como leal consultor y objetivo juez, sin que su acción pudiera asimilarse a la de la Cámara de Diputados, llamada a actuar como fiscalizadora y acusadora, pero nunca como consultora del Presidente de la República.

10.4. Esto lo vio muy claro el principal autor de la reforma de 1925, don Arturo Alessandri Palma, quien expresa en sus *Recuerdos de Gobierno* (T. II, pág. 191) *"Se despojó al Senado de toda facultad política y la Cámara de Diputados contribuiría a la formación de las leyes de acuerdo con el Senado y con el Presidente. Se le daría también la facultad de fiscalizar los actos del gobierno. Para ejercer esa atribución, la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República". "El Senado, despojado de toda facultad política, contribuiría a la formación de las leyes y se le convertiría en juez para fallar las acusaciones que se formularan por la Cámara contra los ministros y aun contra el mismo Presidente durante el ejercicio de su cargo o en los seis meses siguientes. Conocería también si ha o no lugar a admitir las acusaciones que cualquier individuo particular presente contra los ministros, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por algún acto de ellos. Conocería también si ha o no lugar a formación de causa contra Intendentes y Gobernadores. Fallaría las contiendas de competencia que se susciten entre autoridades políticas y administrativas y los Tribunales Superiores de Justicia. Prestaría o negaría su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran. Daría también su dictamen al Presidente de la República en todos los casos en que lo consultare.*

Poco más adelante añade el ilustre ex-mandatario: "*El Senado quedó constituido en un poder regulador dentro de las facultades que hemos enumerado*".

No menos explícito es su hijo, el también ex-Presidente don Jorge Alessandri, quiere en su proyecto de reforma constitucional de 7 de julio de 1964 propone un Senado de integración mixta, con treinta senadores de elección directa más los ex-presidentes de la República; dos ex-presidentes del Senado y dos de la Cámara de Diputados, dos ex-presidentes de la Corte Suprema; un ex-Contralor General; dos ex-rectores de universidades; cuatro representantes empresariales y cuatro de los trabajadores.

Todo ello "*con el objeto de asegurar el predominio de la experiencia y la capacidad en sus resoluciones y que ellas se aparten del interés meramente electoral.*" (V.S. Carrasco: Alessandri; *su pensamiento constitucional*, Ed. Jurídica-Andrés Bello; Stgo.; 1987, pág. 87).

Particularmente ilustrativo nos parece el siguiente texto del profesor Bernardino Bravo, que ha historiado con minuciosidad la manera de implementar la función consultiva, en un alto nivel de calidad e independencia, cerca del Presidente de la República, a fin de que su predominio en los regímenes presidenciales no perjudique la impersonalidad del Gobierno.

*Uno de los vacíos institucionales del régimen de gobierno chileno en el período 1874-1973 es el que toca a la función consultiva. El gobernante careció casi por completo de instituciones a través de las cuales pudiera contar con un concurso regular y permanente de personas competentes en las diversas materias sobre las cuales incidía su gestión.*

*En verdad este vacío institucional viene de lejos: desde la época en que se redujo el régimen de gobierno a una hábil combinación entre prerrogativas presidenciales y atribuciones del Parlamento. Naturalmente que esto no se produjo de golpe, sino poco a poco, a medida en que bajo el influjo del constitucionalismo extranjero se planteó en Chile el régimen de gobierno exclusivamente en términos de poder, de equilibrio entre Presidente y Parlamento, con prescindencia de la necesidad de reunir establemente en torno al gobernante las más altas competencias con que podía contar el país. Así sucedió en términos generales a lo largo de todo el siglo que va desde las reformas constitucionales de 1874 hasta 1973.*

*El ocaso de la función consultiva dentro del régimen de gobierno de Chile tiene su expresión más inequívoca en la transformación que experimenta en 1874 el Consejo de Estado. A partir de entonces deja de actuar junto al Presidente como cuerpo consultivo en asuntos de gobierno para convertirse en un simple instrumento de los partidos mayoritarios en el Parlamento. Esta supresión de la función consultiva es, sin disputa, el más grave reparo que cabe oponer y que de hecho jamás se opuso contra el régimen parlamentario, tal como existió en Chile*

*hasta 1924, y sobre todo contra su prolongación, bajo formas en este punto apenas diferentes entre 1932 y 1973, en el régimen presidencial diseñado por los constituyentes de 1925". (Revista de Derecho Público, 21 - 22, Santiago, 1977, págs. 157 y ss.).*

10.5. ES INTERESANTE DESTACAR QUE ESTE CAMBIO SUSTANCIAL EN LA FUNCION DEL SENADO, PARALELO A LA TAREA FISCALIZADORA Y EVENTUALMENTE ACUSADORA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS —QUE TERMINO CON LA PRESUNTA ATRIBUCION DE CENSURAR GABINETES, COMO EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO— NO FUE SEGUIDO DE UNA MODIFICACION EN LA ESTRUCTURA DEL SENADO QUE ASEGURARA SU EFECTIVO CUMPLIMIENTO. El Presidente Alessandri Palma quiso introducir una participación minoritaria —no más de un tercio— de funcionarios o ex-funcionarios públicos y de representantes de entidades gremiales (sesión de 1 de junio de 1925, de la Subcomisión de Reformas), pero la iniciativa no prosperó. Lo mismo intentaron, de una u otra forma, los Presidentes Ibáñez, en 1955 (V, Mensaje presidencial de ese año) y, como recién recordamos, don Jorge Alessandri, en 1964.

El hecho paradójal es que el Senado modificó esencialmente su función, pero mantuvo inalterada su integración. Tal vez por eso mismo durante el medio siglo en que rigió la Constitución de 1925 sobran dedos en las manos para enumerar los casos en que el Senado operó realmente como cuerpo consultivo del Primer Mandatario. En cambio, abundan los ejemplos de una actuación persistentemente política o partidista.

## 11. LOS SENADORES INSTITUCIONALES

11.1. La integración del Senado, con miembros escogidos o designados por mérito o experiencia y no elegidos por voto directo popular ha suscitado polémica. Se trata de una innovación que pareciera debilitar el carácter plenamente democrático de una de las instituciones claves de la República y, según opiniones respetables, no tendría justificación histórica y rompería una tradición más que centenaria.

Creo útil y oportuno aducir algunos antecedentes y expresar unas ideas y criterios al respecto.

11.2. A los senadores incorporados a la Cámara alta de acuerdo con los incisos tercero y siguientes del artículo 45 de nuestra Carta Fundamental y que, más propiamente que *designados*, convendría llamar *institucionales*, por oposición a los *regionales*, se agregan los ex-Presidentes de la República, que

integran por derecho propio la Corporación. Estos obviamente no son designados, pero sí claramente *institucionales*.

11.3. Nuestra Constitución de 1833 otorgó respaldo jurídico al ordenado y ejemplar desarrollo político, después de dos decenios de tanteos. En esa Carta, que rigió durante casi un siglo y que parcialmente perduró en los ordenamientos de 1925 y 1980, palpitan milenarias influencias culturales, heredadas principalmente de Grecia y Roma y, más tarde, de España, Inglaterra, Francia y los Estados Unidos, especificadas en la preferencia por un régimen presidencial y un Congreso bicameral, compuesto por el Senado y la Cámara de Diputados. La existencia de un cuerpo consultivo (Consejo de Estado o Senado), denota la influencia del Parlamentarismo inglés. La generación de los diputados en forma proporcional al número de habitantes y de los senadores, procurando una igual representación de las regiones, refleja la clara influencia de Congreso Norteamericano (V. A. de Tocqueville; T. I, págs. 95 y 125 ).

11.4. La conveniencia de un Senado mixto, compuesto por miembros elegidos por sufragio y miembros que hayan prestado servicios eminentes en instituciones claves para la vida nacional, si bien se impone por la Constitución de 1980, arranca —como lo dijimos— de la esencial modificación introducida por la Constitución de 1925 al Senado de la República, cuando se le traspasaron las funciones que cumplía el Consejo de Estado, entidad que se suprimió.

11.5. Durante casi un siglo —desde 1833 hasta 1925— esa función consultiva y asesora del Presidente la cumplió el Consejo de Estado, con la variante, antes explicada, que provino de la reforma de 1874. Desde 1925 el Senado, mantuvo su distintiva base regional, pero dejó de ser Cámara esencialmente política, porque asumió las funciones del disuelto Consejo.

Sin embargo, la integración mixta, como vimos, no prosperó y el Senado operó casi como si fuera una segunda Cámara de Diputados. Eso lo sufrieron todos los presidentes posteriores: Aguirre Cerda, Ríos, González Videla, Ibáñez en su segunda presidencia, Jorge Alessandri, Frei y Allende.

11.6. La Constitución de 1980, reformada en 1989, pretende corregir este mal y dar acceso a una integración mixta por la que clamaron Alessandri Palma, Ibáñez del Campo y Alessandri Rodríguez con el fin de garantizar las funciones moderadoras, consultivas, permisivas, arbitrales y judiciales que se le asignaron.

Así fue que se ha dado cabida en la Cámara alta a los ex-Presidentes de la República y a nueve personas de dilatada experiencia que hayan alcanzado las más

altas responsabilidades en el Ejército, la Marina, la Aviación, Carabineros, la Universidad, la Contraloría, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Su función consiste, precisamente, en aportar la visión que proporciona toda una vida en actividades diferentes a la política y a la parlamentaria —de las que naturalmente está abastecido el Senado—, a fin de enriquecer sus elementos de juicio y garantizar la primacía del interés nacional por sobre todo objetivo, y fortalecer su independencia ante las inevitables presiones regionales, electorales o partidistas, que siempre se han hecho sentir sobre los parlamentarios de elección popular.

11.7. La minoría de senadores institucionales es un aporte de independencia, experiencia y sentido nacional. No debe sumarse —ni se ha sumado— a ninguna combinación de partidos: ni a la *mayoría política* —en la actualidad 22 senadores—, ni a la *minoría política* de 16 senadores. Por el contrario, procura impedir que las decisiones se adopten sólo mediante el juego dialéctico entre gobierno y oposición.

11.8. Como dijo Winston Churchill, "*está en la naturaleza del poder ejecutivo supremo el retirarse al círculo más estrecho*". El enclaustramiento o, como se ha llamado ahora, el encapsulamiento, tiene el remedio de la consulta y la asesoría practicadas al más alto nivel. Los senadores institucionales no tienen ni un electorado que los presione, ni una carrera política por delante. Son los mejores agentes que presionan por la más desinteresada visión nacional, sea que el Senado actúe como colegislador, consultor, árbitro o jurado.

11.9. La preocupación que algunos han hecho valer sobre el carácter *democrático o antidemocrático* de esta institución merece una breve reflexión.

Ante todo, se trata de saber si el cuerpo que se integra es puramente representativo del querer popular —como ocurre con la Cámara de Diputados— o tiene funciones *técnicas*; por ejemplo, asesorar, arbitrar, dictaminar, fallar como jurado, etc. Si esto es así —y tal ocurre desde 1925—, es de toda conveniencia la integración de miembros dotados de la adecuada idoneidad y experiencia, y nunca el sufragio universal ha sido el sistema adecuado para decidir asuntos técnicos, administrativos o especializados. Para eso están los concursos y los jurados o comisiones de expertos. Así se eligen los premios Nobel, se definen las propuestas públicas, se aprueba o reprueba un candidato a grado académico, etc.

Ahora bien, desde que el Constituyente decidió asignar al Senado las funciones de alta calificación técnica que desempeñaba el Consejo de Estado, resultaba lógico que le proporcionara una integración adecuada a sus deberes. Esa integración, propuesta en definitiva por los más altos personeros políticos, se aprobó en 1980 y se ratificó en 1989 por más de 7.000.000 de votos.

11.10. En cuanto a la prudencia o acierto con que se determinaron los nueve senadores institucionales, la cuestión es naturalmente opinable, pero la opción preferida tiene razonable justificación. Es preciso recordar que en la Constitución de 1833 los consejeros de Estado eran nombrados y removidos a voluntad por el Presidente de la República. Desde la reforma de 1874, el Presidente designó cinco miembros y el Congreso seis, con las consecuencias que conocimos. En la Carta de 1980, reformada en 1989, el Presidente designa a dos —un ex-ministro de Estado de algún gobierno anterior y un ex-rector de Universidad—; la Corte Suprema, tres —dos ex-ministros de la misma Corte y un ex- Contralor General, y el Consejo de Seguridad Nacional— donde se hallan los jefes de los tres poderes del Estado, más el Contralor y los jefes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, cuatro, obviamente fruto de un gran consenso cívico-militar, ya que deben ser ex-jefes uniformados que cuenten con el apoyo de civiles y militares.

11.11. En suma, los senadores institucionales, por ser los únicos que deben cumplir requisitos especiales de calificación —además de los comunes de tener cuarenta años de edad y tener enseñanza media o equivalente— integran el Senado de la manera precisa que ordena la Constitución y conforme a su art. 5º que dispone : *"la soberanía reside esencialmente en la Nación", y "su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, POR LAS AUTORIDADES QUE ESTA CONSTITUCION ESTABLECE"* .

Y NO HAY DUDA QUE LOS SENADORES INSTITUCIONALES SON PRODUCTO DE ACTOS SOBERANOS CONSTITUCIONALMENTE EJERCITADOS.

11.12. A la luz de los antecedentes señalados, cabría examinar las siguientes situaciones en relación con la existencia y caracteres del órgano encargado de ejercer las funciones consultivas y demás análogas que estatuyeron las Constituciones de 1833, 1925 y 1980, para cautelar el gobierno *impersonal* dentro del régimen presidencial .

a) El Presidente de la República cuenta con el Consejo de Estado, que armoniza las exigencias de un Ejecutivo fuerte y un cuerpo colegiado consultivo y moderador de altísimo nivel. Es el caso de la Constitución de 1833 antes de la reforma de 1874.

b) Entre la reforma de 1874 y la Constitución de 1925, se mantiene en su esencia la institucionalidad anterior, pero al cambiar la composición del Consejo de Estado, dándole mayoría en él al Parlamento, desaparece *de facto* el órgano eficaz de consulta.

c) Se asigna al Senado el carácter de cuerpo consultivo, se le desposee del carácter de cámara política, pero no se le da una integración adecuada a sus nuevas funciones. Es el caso de la Constitución de 1925.

d) Se mantiene el carácter que al Senado otorgó la Constitución de 1925, pero se modifica su integración a fin de garantizar que operen sus funciones consultivas, permisivas, arbitrales y judiciales que le obligan a una posición de cooperación independiente del Ejecutivo. Conserva siempre su vocación de alto foro para el debate de los grandes problemas nacionales, moderador de las pugnas entre Gobierno y Oposición, integrador de los intereses regionales y co-legislador con funciones preferentemente revisoras. Es el caso de la Constitución de 1980 y su reforma de 1989.

Como secuencia de lo expuesto, queda en claro que las tres Constituciones optaron por el sistema bicameral, con régimen presidencial; que sólo se ha contado con un órgano de consulta presidencial eficaz durante el período 1833-1874, y nuevamente, desde la Carta de 1980 y su reforma de 1989. Aunque el Senado ya fue consultado por el Presidente sobre el problema de la seguridad nacional, a raíz del asesinato del senador don Jaime Guzmán, es prematuro juzgar si el Ejecutivo y la propia Cámara Alta anclarán en un trato recíproco adecuado a la institucionalidad que los rige desde 1925, confirmada y completada por la Constitución vigente. El riesgo —muy chileno— es que predomine el vértigo de enmendar las instituciones antes de que empiecen a operar.

## CAPITULO IV

### EL BICAMERALISMO Y LA FUNCION PROPIA DEL SENADO

#### 12. EL SENADO EN EL REGIMEN BICAMERAL

12.1. Los primeros textos constitucionales de la República —Reglamentos de los años 1811, 1812 y 1814 y la Constitución de 1818— sólo consultaron una Cámara. Las Cartas de 1822 y 1823 no tuvieron destino.

12.2. Desde 1822 todas las Constituciones chilenas contemplaron el bicameralismo y su norma fue la renovación total de la Cámara de Diputados y la renovación parcial del Senado. El Constituyente chileno siempre evitó que el Congreso —sede principal del poder legislativo— fuera íntegramente controlado por una mayoría que pudiera ser ocasional. El Senado debería así renovarse en dos o en tres parcialidades para impedir que la fragilidad y frecuente alteración de las combinaciones políticas perjudicara la natural estabilidad de la ley. Sólo mayorías sólidas, mantenidas a través de más de un proceso electoral, podrían otorgar el control de ambas ramas del Congreso. Por lo mismo, la elección de Presidente de la República no coincidió con la de diputados y senadores sino en 1932 y 1989, en ambos casos por estar disuelto el Congreso, una vez por la revolución socialista de Matte y Grove y la otra por la crisis de septiembre de 1973. En cambio, en 1924, aunque el Congreso también fue disuelto, el Presidente Alessandri Palma abandonó el país con permiso que le otorgó el Parlamento poco antes de su disolución, y los acontecimientos políticos condujeron a un diferente desenlace. Sólo en 1930, el Presidente, en acuerdo con todos los partidos políticos, instaló un Congreso no elegido, llamado popularmente *termal*, por haberse perfeccionado el convenio en las Termas de Chillán. Este fue el que disolvió la revolución de Matte y Grove.

12.3. La primera reflexión, al tenor de lo reseñado, es que si desde los inicios de la República Chile optó por el régimen bicameral, fue porque el Constituyente juzgó preferible que hubiera dos cámaras *con funciones diferentes*. Si éstas fueran iguales, el bicameralismo sería una insensatez. Sugestivamente, los países que pueden considerarse fuente de la democracia moderna —Inglaterra, Estados Unidos, Francia y tantos otros— han preferido el bicameralismo y, lógicamente, ambas cámaras difieren en su composición y funciones. Por la inversa, el unicameralismo es frecuente en situaciones y regímenes revolucionarios o dictatoriales. Así fue que lo establecieron la República. En Chile lo postuló el programa de la Unidad Popular, con el nombre de Asamblea Popular del Pueblo. También lo sugería un documento enviado al plenario del Partido Demócrata Cristiano, en 1970, según nos cuenta el profesor Carlos Andrade, en sus *Elementos de Derecho Constitucional* (pág. 291).

#### 12.4. Veamos algo del bicameralismo en nuestra historia.

12.4.1. La efímera Constitución de 1822 dispuso la elección de un diputado por cada 15.000 habitantes. En cambio, el Senado no era electivo y estaba constituido exclusivamente por personalidades: ex-Directores Supremos, ministros de Estado, obispos, tres miembros del Ejército, un doctor de cada Universidad; etc. Reconocía la experiencia y el valer cívico.

12.4.2. En el Acta de Unión de las Provincias, de 30 de marzo de 1823, especie de Constitución provisional, se estableció un Senado de seis a nueve personas, con dos o tres representantes por Coquimbo, Santiago y Concepción, privilegiando la representación regional.

12.4.3. La Constitución de 1823, solemnemente aprobada por una Asamblea Constituyente y redactada por don Juan Egaña, creó un complejo sistema que comprendía al Director Supremo; un Consejo de Estado, integrado por siete miembros calificados; un Senado *Conservador y Legislador*, de nueve miembros que, entre otras funciones, debía velar por la moralidad pública, y una Cámara Nacional, que era convocada en caso de desacuerdo entre el Director Supremo y el Senado. Esta compleja normativa fue un fracaso práctico y una ley del 10 de enero de 1825, la declaró *insubsistente* (Campos Harriet; *Historia Constitucional*, pág. 348).

12.4.4. La Constitución de 1828 contempló también dos Cámaras: la de diputados, cuyos miembros se elegían por voto directo —uno por cada 15.000

habitantes— y la de senadores, elegidos por las Asambleas Provinciales, a razón de dos por cada asamblea. Los primeros duraban dos años y los segundos cuatro.

12.4.5. La Constitución de 1833 mantuvo el bicameralismo, con un Senado compuesto de 20 senadores, elegidos hasta 1874 por voto indirecto de electores, que duraban nueve años en sus cargos y se renovaban por terceras partes, junto con los diputados. Estos se elegían por voto directo, cada tres años, junto con la renovación de un tercio del Senado, sobre la base de uno por cada 20.000 habitantes y fracción que no bajara de 10.000.

Por aquellos años, según lo recuerda A. de Tocqueville, la experiencia norteamericana de elección indirecta del Senado había dado excelentes resultados, frente a la elección directa de los miembros de la Cámara de representantes, en los Estados Unidos (ob.cit, pág. 205 ).

12.4.6. La Constitución de 1925 fijó en cuatro años el período de los diputados y en ocho el de senadores, renovándose el Senado por mitades. Los primeros se elegían uno por cada 30.000 habitantes y fracción que no bajara de 15.000. Los senadores se elegían por agrupaciones provinciales —nueve primero y diez después—, a base de cinco por cada agrupación, independientemente de la población.

Como la población seguía aumentando, fue necesario mantener el censo de 1930 como base para las elecciones de diputados. Sin embargo, ya se fue haciendo ostensible la enorme ventaja que tomaban los centros más poblados en la composición de la Cámara política.

12.4.7. La Constitución de 1980 estableció la elección de dos senadores por cada región. Para los diputados, fijó una cierta ponderación local y poblacional, a fin de neutralizar el peso abrumador de los casi cinco millones de habitantes de Santiago. Además, se dio paso a nueve senadores institucionales, aparte de los ex-Presidentes de la República, para acentuar el carácter suprapartidario del Senado, según se ha explicado.

12.5. Como se desprende de lo relacionado, la Cámara de Diputados, desde hace más de un siglo y medio, se estructuró para representar la orientación política *coyuntural* del país, la del momento electoral. El Senado, en cambio, *nunca* ha sido expresión de ella, sino de la igual importancia de las regiones, con una reiterada vocación de punto de encuentro entre las mayorías políticas que se alternan en el mando e instancia de moderación, experiencia e integración nacional.

Nos parece indudable que en la estructura regional del Senado pesó también poderosamente la experiencia del Congreso Federal norteamericano, donde se optó —no sin grandes tensiones— por asignar a cada estado de la Unión el mismo número de senadores.

Así fue que la Constitución de 1925 dispuso la elección en voto directo de cinco senadores por cada una de las nueve —posteriormente diez— agrupaciones provinciales, con absoluta prescindencia de la enorme desigualdad de población y votantes de cada una de ellas. V. gr.: Chiloé, Aysén y Magallanes elegían cinco senadores, igual que Santiago, pese a tener la décima parte de la votación. En cambio, la elección de un diputado por cada 30.000 habitantes daba a las zonas más pobladas (Valparaíso -Viña, Concepción- Talcahuano, y sobre todo, Santiago) una mayoría aplastante respecto zonas de menor densidad (Tarapacá, Antofagasta, Aysén, Magallanes, etc.), aun congelados los censos.

12.6. La Constitución de 1833, POR LO MISMO QUE CONSAGRABA EL CONSEJO DE ESTADO COMO ALTO CUERPO CONSULTIVO, CON LAS CARACTERISTICAS INDICADAS, NO MARCO GRANDES DIFERENCIAS ENTRE LAS FUNCIONES EXCLUSIVAS DEL SENADO Y DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Ello no obstante que el primero fue siempre un órgano más conservador, representativo de grandes regiones, cuya renovación parcial —por terceras partes, cada tres años— facilitaba el encuentro entre antiguas y nuevas generaciones de senadores, a fin de asegurar la continuidad y permanencia de las leyes.

En cuanto a las atribuciones exclusivas, los arts. 38 y 39 de la Constitución de 1833 no establecen, como se anticipó, grandes diferencias entre ambas ramas. La Cámara de Diputados aparece con las atribuciones exclusivas de calificar las elecciones y acusar ante el Senado a los ministros y consejeros del Estado, intendentes, generales, altos magistrados de los Tribunales y miembros de la Comisión Conservadora. El Senado, a su vez, califica la elección de sus propios miembros, juzga a los funcionarios que la Cámara acusa, aprueba las proposiciones de arzobispos y obispos que presente el Presidente de la República (según los derechos de Patronato que entonces se reconocían) y presta o niega su consentimiento a los actos del Gobierno en los casos en que la Constitución lo requiera (ejemplos: nombramiento de altos jefes de Ejército o Armada, destitución de jefes de oficina o empleados superiores, mando personal de fuerzas de mar y tierra, etc.; art. 82, N<sup>os</sup>. 8, 9, 10 y 17).

Por la inversa, las atribuciones *fiscalizadoras* resultaban compartidas, pues ellas se ejercían a través de las llamadas leyes periódicas y, en general, de la actividad parlamentaria, fueran debates, acuerdos, interpelaciones, calificaciones de urgencia y, posteriormente, censuras a los ministros.

12.7. La revolución de 1891 fue una desgraciada y sangrienta reforma constitucional. El Presidente Balmaceda llegó a un enfrentamiento trágico con el Congreso tratando de imponer sus prerrogativas presidenciales contra las herramientas de fiscalización que ejercía el Congreso —tanto el Senado como la Cámara de Diputados—, en especial a través de las leyes periódicas, una de las cuales —la relativa a los Presupuestos— gatilló el conflicto.

No es momento, por cierto, de adentrarse en la etiología de esa guerra civil, pero debe destacarse cómo sin modificar el texto constitucional se impuso en Chile un régimen parlamentario *sui generis*, pero imitado del inglés, cuyos elementos habían permanecido en la Constitución y que duró hasta 1925. Es de notar que la censura a los ministerios la ejercían tanto el Senado como la Cámara de Diputados, y el Presidente carecía de facultades para disolver ninguna de las ramas del Congreso.

Mucho se ha escrito sobre el fracaso de este régimen tan especial que siguió al triunfo de la Revolución en 1891, pero poco se ha analizado la influencia que en ello tuvo haber mantenido al Senado como segunda cámara política, igual que la de Diputados, lo cual llevó un día al Presidente Arturo Alessandri a proferir esa inolvidable sentencia: *Los viejos del Senado no me dejan gobernar.*

12.8. La reforma de 1925, no obstante sus tremendos tropiezos y su muy modesto origen plebiscitario —convocada por un decreto-ley no considerado en la Constitución vigente, aprobada por un 42.2% del electorado, que representaba un 3.45% de la población de Chile y con una abstención muy superior a los votantes— fue un poderoso intento de poner armonía entre un texto constitucional y su aplicación. Representó un restablecimiento teórico y práctico del presidencialismo y un reconocimiento constitucional de los partidos políticos. Pese a sus defectos y limitaciones, la nueva Carta rigió —con diversas enmiendas— durante medio siglo y muchos de sus preceptos sobreviven en la de 1980.

12.9. Insistimos en que la reforma que cambió desde 1925 *la naturaleza del Senado*, fue mal comprendida y peor aplicada, no obstante que era condición esencial para un presidencialismo equilibrado. En efecto: DESDE LA CARTA DE 1925 EL SENADO DEJO DE SER CAMARA POLITICA, FISCALIZADORA DE LA ACCION DEL GOBIERNO, —FUNCION QUE PASA A PERTENECER EN FORMA EXCLUSIVA A LA CAMARA DE DIPUTADOS— Y SE TRANSFORMA EN ORGANO DE CONSULTA O ASESORIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA; EN ARBITRO DE LOS CONFLICTOS QUE PUDIEREN PRESENTARSE ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA —QUE ENCABEZA EL PRIMER MANDATARIO— Y

LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA; EN JURADO DE LAS ACUSACIONES QUE INICIA LA CAMARA DE DIPUTADOS, Y CONTRALOR DE CIERTOS PERMISOS O NOMBRAMIENTOS IMPORTANTES DEL PRESIDENTE, TODO SIN PERJUICIO DE SUS TAREAS MODERADORAS EN LOS GRANDES DEBATES NACIONALES Y EN SU TAREA SECULAR DE COLEGISLADORA.

En resumen: el Senado asume sustancialmente las tareas que cumplía el Consejo de Estado en la Constitución de 1833 y, por lo mismo, lejos de competir con la Cámara baja en una acción crítica y fiscalizadora, debió mantener hacia el Ejecutivo una posición de independiente cooperación, sin la cual no se explicarían, entre otras, la facultad de *dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que lo consultare* y otras incompatibles con la beligerancia del órgano fiscalizador, donde se incuban los equipos de alternancia en el poder, según la dinámica de los partidos políticos. Esta transformación radical la explica latamente el ex-Presidente Alessandri Palma en sus *Recuerdos de Gobierno* (T. II, págs. 191 y ss.), quien sostuvo que SI EL SENADO CAMBIABA LA ESENCIA DE SUS FUNCIONES, DEBIA ADECUAR A ESTE CAMBIO SU COMPOSICION. Por eso pugnó porque su integración mixta, con personeros ajenos a la actividad política y en proporción minoritaria —no más de un tercio de sus miembros—, asegurara un comportamiento distante de la visión partidista, tan arraigada en la historia anterior a la reforma de 1925. Sabemos que esta batalla la perdió el combativo ex-Presidente (V. sesión de 1 de junio de la Sub-Comisión de Reformas) y el Senado —como se ha enfatizado—, no obstante la mayor edad de sus miembros, la mayor extensión de su período y renovación parcial, siguió, por inercia, decidiendo partidístamente asuntos que no debieran tener tal tratamiento, como si fuera una segunda Cámara de Diputados. De eso se quejaron, como todos recuerdan, los presidentes Aguirre Cerda, Ríos, González Videla, Ibáñez —en la segunda presidencia—, Jorge Alessandri, Frei y Allende.

12.10. La Constitución de 1980, reformada en 1989, pretendió corregir el mal con la integración de senadores institucionales, minoría independiente que directa o indirectamente induce a concertar, conversar, concordar, o dar razones de bien público general, únicas que comprometen su opción.

12.11. La elección presidencial y parlamentaria de 1989, con todas las tensiones que debía arrastrar y superar, implicaba —según quien lo mirare— la oportunidad o el riesgo de entregar un poder abrumador a la mayoría triunfante —la Presidencia de la República y ambas ramas del Congreso—, eclipsando el poder moderador del Senado, ya que no habría senadores del período anterior, como buscó siempre el sistema de renovación parcial.

Esta circunstancia *coyuntural* permitió vencer la resistencia con la que antes se habían estrellado los dos Alessandri e Ibáñez. En efecto, la decisiva instalación del nuevo Congreso que se iba a realizar, después de dieciséis años de receso, *se haría sin senadores de un período anterior. Se creaba, así, un vacío que los institucionales con su experiencia deberían llenar.* Según se viera su funcionamiento práctico, la institución debería mantenerse, modificarse o suprimirse al cabo de ocho años. Es lo que se convino en las conversaciones políticas habidas entre el Gobierno anterior, representado por el ministro Cáceres; Renovación Nacional, representada por don Sergio O. Jarpa, y el vocero de la Concertación de Partidos por la Democracia, señor Patricio Aylwin. No se entró a fondo en la institución, sino simplemente se aceptó este factor de moderación por un período senatorial, sin prejuizar sobre si en el futuro convendría mantenerlo o enmendarlo. Los antecedentes los ha recopilado cuidadosamente el profesor Carlos Andrade en su *Reforma de la Constitución de 1980* (págs. 222 y 223).

12.12. Lo que llevamos estudiado nos permite afirmar que, además de esa responsabilidad coyuntural, los senadores institucionales atenúan o neutralizan las otras grandes tensiones de la vida parlamentaria: la dependencia partidista, el interés regional y la presión electoral. Por lo demás, como sus nombramientos arrancan de autoridades o entidades que AGOTAN SU FACULTAD AL ESCOGER Y SE TRATA DE EX-SERVIDORES PUBLICOS, SU INDEPENDENCIA NO ES SOLO PARTIDISTA, SINO TOTAL Y EL APROVECHAMIENTO DE SU EXPERIENCIA, MAXIMA, AUNQUE NADIE PRETENDE —NI EL PROPIO CONSTITUYENTE— QUE NO TENGAN UNA PREOCUPACION Y DOMINIO ESPECIAL DE LOS ASUNTOS QUE ATANEN A LAS INSTITUCIONES NO POLITICAS NI REGIONALES A LAS QUE ALGUNA VEZ PERTENECIERON.

Por eso, defendemos el acuerdo citado, que, como se recordará, fue algo más complejo, pues tuvo como *precio* aumentar de 26 a 38 el número de los elegidos por voto directo.

12.13. Sólo el suceder histórico y la propia tarea parlamentaria de todos los senadores —los elegidos por las regiones y los designados o escogidos por mérito y experiencia institucional— demostrarán si esta composición mixta del Senado, adecuada a las nuevas funciones que le asignó la Constitución de 1925, fortalece su configuración como cuerpo consultivo, arbitral y judicial, además de ponderado co-legislador. También veremos si se llena el vacío que ha privado al Presidente por más de un siglo de un elevado cuerpo consultivo, y ha conspirado para que el Senado devenga de alguna manera segunda cámara política,

desdibujando el principal objetivo del régimen bicameral. La experiencia de los recientes veinte meses es sugestiva, pero no suficiente.

En los primeros momentos hubo una gran tensión política, parlamentaria y de opinión pública en torno a los designados o institucionales. Los años de receso político produjeron olvido y confusión sobre las funciones específicas de cada rama del Congreso. Además, los precedentes históricos no eran propiamente orientadores. Otros creyeron ver en ellos una invención *pinochetista* que se jugaría en bloque por las tesis de la oposición al gobierno triunfante y la aritmética daba especial relevancia al asunto. La mayoría política de Gobierno necesitaba DOS designados para tener mayoría absoluta —requerida para las leyes de quórum calificado— y la oposición requería OCHO. Con el sensible fallecimiento de don César Ruiz Danyau, un sólo voto de senadores designados en favor de la Concertación por la Democracia, produciría el empate a 23 votos.

Sin embargo lo acontecido en este largo año y medio de actividad parlamentaria, ha destruido muchos mitos. Era natural que la mayoría triunfante —como ha ocurrido siempre en el pasado y tenderá a ocurrir en el futuro— procurara dominar SIN CONTRAPESO la Presidencia de la República, la Cámara y el Senado, asunto que el Constituyente SABIAMENTE HA IMPEDIDO DESDE HACE SIGLO Y MEDIO

En consecuencia, en el Senado ha sido necesario NEGOCIAR y CONCERTAR en lugar de IMPONER, lo que ha dado estabilidad a los acuerdos, las leyes y al proceso mismo de transición. Casi el 90% de las leyes publicadas en 1990 fueron aprobadas en el Senado por consenso o por votación unánime (34 de 39). Es mejor una legislación que no encanta a nadie, pero que la aceptan todos, a una que se impone por una mayoría, que puede ser efímera u ocasional. Las leyes no se hacen para durar cuatro años y ningún país resistiría una inestabilidad semejante. Por eso, en nuestro sistema difícilmente los gobiernos han tenido mayoría simultánea en ambas cámaras.

12.14. Si se reflexiona sobre lo acontecido en nuestra historia parlamentaria, se llegará a la conclusión que el bicameralismo *de jure* —hasta 1925— y *de facto* —entre 1925 y 1973— no funcionó como tal, al asumir ambas ramas del Congreso funciones fiscalizadoras o políticas. Cuando acontece de esa manera, las dos opciones son negativas: si las mayorías políticas coinciden, falta el contrapeso de la reflexión; si las mayorías políticas son opuestas, la legislación se entrapa. Es indispensable, pues, que haya una cámara aceleradora e innovadora y otra no política, sino moderadora, cooperadora y defensora del interés permanente nacional. La dinámica del bicameralismo recuerda en esto a la de cualquier vehículo: su capacidad de acelerar depende de la

seguridad para frenar, pero ambos instrumentos se complementan. La sabiduría y la ética políticas obligan a considerarlos y utilizarlos así.

Consideramos que, no sólo desde 1990, sino desde 1925, el Senado infringiría gravemente su deber si, por ejemplo, negara por razones partidistas al Presidente de la República un permiso constitucional para abandonar el territorio —como ocurrió en el pasado—, o atajara un nombramiento de Contralor General idóneo y honesto, decidiera acoger o rechazar una acusación constitucional, o resolviera una contienda de competencia o una consulta presidencial, por motivos que no fueran la más estricta, prudente y leal apreciación del interés nacional.

12.15. Es digno de anotar que la diferenciación de la Cámara de Diputados y el Senado vale para todo régimen político, sea parlamentario, presidencial o semi-presidencial. Hay, eso sí, una gran diferencia en la importancia relativa de sus funciones. MIENTRAS EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO EL SENADO PIERDE RELEVANCIA Y ATRIBUCIONES, EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL PUEDE ADQUIRIR UN ENORME PESO Y SIGNIFICACION, ESPECIALMENTE —COMO SUCEDE EN CHILE— POR LAS FUNCIONES ESPECIFICAS Y ADICIONALES QUE TIENE, A MAS DE LAS LEGISLATIVAS.

Realmente no causa extrañeza que en los ambientes de la H. Cámara de Diputados cunda el interés por buscar formas parlamentarias o semiparlamentarias de gobierno, pues en ellas, sin discusión, la Cámara política asume el papel preponderante de decidir quién gobierna al país. En efecto: mientras lo determinante y distintivo del régimen presidencial es que el Presidente de la República gobierna y administra el Estado y, para ello, nombra y remueve a un ministerio de su confianza, lo característico de los regímenes parlamentario, semiparlamentario o semipresidencial es que la Cámara política, o sea, la Cámara de Diputados, designa al Jefe del Gobierno, que es el Primer Ministro, el cual busca y arma su gabinete en forma de contar con mayoría política. El Senado, en cambio, baja de nivel y pierde protagonismo. Deja de ser el gran organismo moderador de las utopías y principal formador de la opinión pública. Al menos, la experiencia universal lo muestra así. La vida política gravita en torno al Primer Ministro, las mayorías y decisiones de la Cámara baja.

Por la inversa, en los regímenes presidenciales, sea el de Estados Unidos o el de Chile, el Senado es órgano principal y sus miembros personajes orientadores de la gran política nacional.

12.16. Por último, pesemos con seriedad en lo delicado que sería para un país en desarrollo, como Chile —altísimamente politizado, a la vez que de una nueva y frágil estructura partidista— entregar el gobierno a un primer

ministro que, en definitiva, es designado y removido por la combinación mayoritaria del momento. ¿Se ha calibrado suficientemente cómo jugarán los anhelos de poder cuando de la ruptura o concreción de una mayoría parlamentaria, por un simple pacto entre partidos, se va a disponer nada menos que del gobierno del país? Recordemos que para las grandes y evolucionadas democracias la administración pública es técnica, intocable y permanente. Para Chile, por desgracia, no lo es y cada gobierno acostumbra a asumir con amplios programas de reforma administrativa y procurando acrecentar cuanto pueda sus facultades de remoción del personal. La experiencia, al respecto, es demasiado triste, reiterada y clara para hacerse muchas ilusiones sobre el porvenir si la renaciente democracia renuncia a disponer de las luces, ponderación, sabiduría y seriedad que por estructura y tradición se exigen y esperan del Senado de la República, por vocación mediador entre la Cámara fiscalizadora y el Gobierno.

## **CAPITULO V**

### **OTRAS FUNCIONES DEL SENADO**

#### **13. EL SENADO Y LA FUNCION LEGISLATIVA**

13.1. La preferencia por el régimen bicameral se afirma, esencialmente, en la convicción de que la función de crear la ley debe armonizar, necesariamente, el carácter relativamente efímero de las combinaciones políticas con la función más estable —aunque flexible— de la ley. Si la manifestación más específica del poder soberano, que es la de legislar, se entrega de manera exclusiva a una sola cámara, que se renueva totalmente cada cuatro años, será inevitable la tendencia a renovar toda la legislación, adecuándola a la mayoría recién elegida.

13.2. En el recuento que ya hemos hecho, muy elemental y sin pretensiones, tenemos algunos datos que conviene recordar y mirar en su conjunto, que son patrimonio de una más que secular experiencia constitucional:

a) La Cámara de Diputados se origina en un sistema electoral más representativo del número de ciudadanos, que de regiones determinadas, aunque este carácter se atenúa en la actual Constitución;

b) El Senado se elige sobre una base preferentemente regional, aunque en la actual Constitución se hicieron mayores concesiones al número de ciudadanos, eligiéndose cuatro senadores, en lugar de dos, en las regiones de Valparaíso, Metropolitana, del Maule, del Bío-Bío, de la Araucanía y de Los Lagos;

c) El Presidente de la República no se elige necesariamente junto con la renovación del Congreso; como es natural, su base es toda la ciudadanía; pero la duración de su mandato ha estado limitada por la reelegibilidad desde la reforma de 1874, norma que no existe para los parlamentarios.

13.3. Como lo recordara, hasta 1874 tuvo particular ingerencia en el proceso legislativo, el Consejo de Estado, creado en la efímera Constitución de 1823 y reglado en los Arts. 102 y siguientes de la Constitución de 1833. Al respecto se disponía:

*Art. 105. "El Presidente de la República propondrá a la consideración del Consejo de Estado: 1) Todos los proyectos de ley que juzgare conveniente pasar al Congreso; 2) Todos los proyectos de ley que aprobados por el Senado y la Cámara de Diputados pasaren al Presidente de la República para su aprobación; 3) Todos los negocios en que la Constitución exija señaladamente que se oiga al Consejo de Estado; 4) Los presupuestos anuales de los gastos que han de pasarse al Congreso; y 5) Todos los negocios en que el Presidente juzgare conveniente oír el dictamen del Consejo de Estado".*

13.4. El Constituyente, pues, siempre se ha interesado en que el Presidente de la República cumpla su función colegisladora con la debida asesoría. Igualmente ha cuidado por que el Legislador disponga de la más amplia perspectiva y los más variados puntos de vista para el debido acierto con que se establezca, modifique o derogue una ley. Con ese fin, los diputados representan la opinión de la mayoría de la población, en cambio, los senadores privilegian una representación regional antes que el número absoluto de votantes, a semejanza del Senado norteamericano y del de muchísimos Estados.

13.5. Ya hemos recordado los efectos de la ley de 24 de octubre de 1874, que destruyó de hecho la función asesora del Consejo de Estado y cómo su derogación, en 1925, fue unida al cambio de naturaleza del Senado, que heredó sus principales atribuciones (V. Carrasco Sergio: *Alessandri; su pensamiento constitucional*; pág. 30 y *Alessandri Palma*, ob.cit. T. II, pág. 191).

13.6. Algunos parecen olvidar que la democracia, en Chile y en todo el mundo, ha debido combinar el juego de las mayorías con el respeto de las minorías, las jerarquías, los méritos y el carácter de las instituciones. Por ejemplo, para la elección de un rector de universidad da prioridad a la opinión de los profesores de más alta calificación, aunque son muchísimos menos que los alumnos de primer año universitario o que los profesores auxiliares o asistentes. Pese a que alguna vez se intentó, la elección de autoridades eclesiásticas no se hace por los feligreses. En las elecciones de gremios o sindicatos se usan diferentes sistemas: listas totales, listas incompletas, elecciones unipersonales, etc.

Para el Congreso Nacional el Constituyente chileno optó desde 1828 por el sistema bicameral, otorgándole al Senado una función siempre MENOS POLITICA que a la Cámara de Diputados, y desde 1925 una función decididamente NO POLITICA. La Constitución de 1980, complementada por la reforma de 1989, con la más amplia participación popular de la historia política de Chile, estimó conveniente mantener al Senado como poder regulador, moderador, asesor y consultor, aparte de colegislador y otorgarle una composición mixta, consecuente con las funciones heredadas del Consejo de Estado.

#### 14. EL SENADO COMO CENTRO DE UN DEBATE POLITICO DE ALTO NIVEL

14.1. Aunque parezca paradójico, el Senado es un foro de alto nivel para el debate de los grandes problemas nacionales. El Constituyente ha cuidado de que *sus decisiones* consideren por sobre todo el interés nacional, pero para lograr ese resultado es necesario el debate de alto nivel. La mayoría de los senadores son gente de partido, más aún, grandes líderes de opinión. Su palabra experimentada y la confrontación de sus ideas con adversarios políticos alcanza tradicionalmente un carácter más respetuoso, elevado y menos comprometido que el habitual en las juveniles políticas, en las asambleas de partido o en la Cámara de Diputados.

El Senado se instituye, así, en el lugar privilegiado donde se dan cita los hombres técnica y políticamente más informados de los grandes problemas nacionales. Sin la dimensión política, su análisis, de las leyes y los proyectos de ley, o los dictámenes o consejos al Presidente de la República, serían insuficientes o incompletos. No es el desconocimiento de la luz que sobre el acontecer proyectan las distintas corrientes del pensamiento ideológico o partidista lo que caracteriza al Senado, sino la capacidad de superar una posición. Por lo mismo, cuando llega la hora de decidir un asunto, la votación no está predeterminada por el simple juego de las mayorías políticas —que es lo que ensucia y extrema los debates— sino por la necesidad de *formar consenso, o una mayoría convencida* que arrastre a su favor los votos políticos de gran independencia de juicio, o de personalidades independientes, como son los senadores institucionales. Estos últimos, por su larga vida pública, su ausencia de futuro político y su carencia de todo amarre regional, localista o de partido, apoyan poderosamente la identificación de los acuerdos del Senado con el supremo interés de la nación

14.2. A este respecto es importante destacar que la vida política es muy compleja. Rara vez se plantean asuntos en que *netamente* se contraponen los intereses nacionales con los regionales o sectoriales. Sin embargo, son múltiples las oportunidades en que no aparece claro cuál es la mejor opción para *el país frente a una cuestión regional*. Ejemplos hay numerosísimos: Línea 5 del Metro en Santiago, Ley de Pesca, Zona Franca de Iquique, Contabilidad agrícola, reformas tributarias, de seguridad social o laborales, aranceles diferenciados, bandas de precios, etc. Todos son temas que generan debates, decisiones y, muchas veces, leyes donde no es fácil discernir entre las ventajas locales o sectoriales y la conveniencia nacional, pero cuya decisión no es puramente técnica, sino que implica una cuidadosa necesidad de ponderar las variables políticas envueltas.

## 15. EL SENADO Y SUS DEMAS FACULTADES EXCLUSIVAS

15.1. El art. 49 de la Constitución que nos rige establece en forma taxativa cuáles son las atribuciones exclusivas que corresponden al Senado. Además de las funciones consultivas establecidas en el N° 10 de esa disposición y a las que nos hemos referido en el párrafo 9, existen otras de carácter judicial (N°s. 1 y 2); arbitral (N° 3); permisivas (N°s. 5 y 6) y otras especialísimas, de gran importancia, basadas en la naturaleza del Senado como institución moderadora y expresión de los altos intereses nacionales.

El Congreso, a semejanza del Parlamento inglés, desarrolló el *impeachment*, o juicio político, para lo que estaba debidamente autorizado por los arts. 38 N° 2 y 39 N° 3 de la Carta de 1833. De igual manera que en el caso inglés, también se dispuso (art. 86) que *todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por los ministros y no serán obedecidas sin este esencial requisito*. De este modo se aseguró la eficacia del juicio político, ya que ni el Rey de Inglaterra ni el Presidente de Chile, mientras estaba en funciones, podían ser objeto de acusación. Sólo la reforma de 1925, junto con eliminar la censura a los ministros, introdujo en Chile la acusación del Presidente durante el ejercicio de su cargo.

No necesitamos insistir sobre el carácter muy especial que reviste el Senado de la República al conocer de una acusación judicial aprobada por la Cámara de Diputados. Tanto la Constitución de 1833, como la de 1925 y la actual señalan que *el Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa*.

15.2. Es digno de anotar que el art. 98 primitivo de la Constitución de 1833 disponía que el Senado *juzgará al ministro acusado ejerciendo un poder*

*discrecional, ya sea para caracterizar el delito, ya para dictar la pena. La limitación de los alcances que tiene el juicio en el Senado data de la reforma de 1874.*

Al comentar la primitiva disposición, el tratadista don Alcibíades Roldán decía: *No hay que detenerse a manifestar el peligro que envolvía para el funcionamiento regular de las instituciones el confiar un poder tan enorme a una corporación que reviste carácter político, cuyos miembros son elegidos en razón de pertenecer a tal o cual partido político y que obra obedeciendo a influencias de este mismo orden, por más que otra cosa hubieran creído y deseado la Constitución y las leyes. (Elementos de Derecho Constitucional, pág. 361).*

La reforma de 1874 limitó un tanto esta facultad *discrecional*, pero mantuvo en su esencia ese *poder enorme* de que habla el señor Roldán en manos de un órgano de integración y funciones netamente políticas. A su vez, la reforma de 1925 permitió la acusación en contra del Presidente de la República, lo que hacía doblemente válida la prevención del señor Roldán. El Senado *no podía continuar siendo cámara política*. No obstante, antes de corregir ese yerro, el país debió pagar el duro precio de las crisis de 1891 y 1973.

15.3. Si nos hemos detenido sobre esta atribución del Senado es porque en ella se evidencia la necesidad de un órgano que vele por el bien común nacional, libre de criterios exclusivamente partidistas, aunque lúcido e informado de cómo juegan y qué riesgos importan. El juicio político y las facultades para decidir sobre el cese de las funciones del Presidente de la República (N<sup>os</sup>. 1 y 7 del art. 49 de la C. P.), abonan la conclusión que emerge de todas y cada una de las atribuciones exclusivas del Senado: no pueden entregarse esas atribuciones a un cuerpo cuya integración no ofrezca garantías de prescindencia partidista, ni tampoco a uno puramente técnico, ciego a los efectos políticos de las decisiones.

## **CAPITULO VI**

### **DESAFIOS Y CONCLUSIONES**

**16. Las consideraciones precedentes persiguen un doble objetivo:**

**A) ILUSTRAR EL CRITERIO DE LA OPINION PUBLICA, DEL GOBIERNO Y DE LOS PROPIOS LEGISLADORES SOBRE LOS CARACTERES Y EXIGENCIAS DE NUESTRO REGIMEN BICAMERAL Y LA FUNCION ESPECIFICA DEL SENADO DE LA REPUBLICA EN EL, Y**

**B) PRECAVER EL POSIBLE ERROR DE ARREMETER PRECIPITADAMENTE EN CONTRA DEL REGIMEN PRESIDENCIAL, CULPANDOLO DE PROBLEMAS EN LAS RELACIONES EJECUTIVO-PARLAMENTO, ANTES DE EXAMINAR SI ES ESTE EL QUE NO SE HA AJUSTADO A LAS EXIGENCIAS PROPIAS DEL BICAMERALISMO, INSTITUIDO PRECISAMENTE PARA EVITARLAS.**

**16.1. Nuestras conclusiones tentativas serían las siguientes, anticipando que cada una de ellas requeriría mucho más desarrollo y, naturalmente, puede ser controvertida:**

**PRIMERO. El bicameralismo, vigente en Chile casi desde el comienzo de la República, tras un largo proceso se definió por hacer de la Cámara de Diputados un órgano claramente político, fiscalizador del Gobierno, centro de las alternativas en el poder y, por lo mismo, ampliamente representativo de las mayorías políticas o combinaciones políticas mayoritarias, vigentes al momento de su renovación total. Se elige privilegiando el factor población, que asegura una representación fundada en la mayoría de los votantes y, sólo para evitar la desaparición práctica de las localidades distantes, se hacen algunas concesiones en favor del factor territorial.**

La Cámara expresa y representa, en consecuencia, ante todo, la mayoría del país, donde quiera se encuentre, aunque la ley busque correctivos para evitar la total desaparición política de los territorios menos poblados.

Se define histórica y constitucionalmente como órgano fiscalizador y hasta acusador del Gobierno en el juicio político. Por lo mismo, es la sede natural donde se gestan los planes, grupos e ideas *alternativas* a los que ordenan, dirigen o inspiran la acción de Gobierno y que definen, en esencia, la oposición política.

Está compuesto de gente más joven —edad mínima 21 años contra 40 de los senadores—, cuyo mandato es más breve. Por lo mismo, consciente de representar el querer mayoritario, procura transformar rápidamente en leyes o reformas constitucionales dicha voluntad popular.

SEGUNDO. El Senado es el necesario contrapeso de la Cámara de Diputados y NO una segunda cámara. Se compone de parlamentarios de más edad —40 años en lugar de 21, como edad mínima—; más independientes, del electorado por la duración doble de su mandato —ocho años en lugar de cuatro—; necesario lugar de encuentro de las opiniones que *fuieron mayoría antes con las nuevas mayorías*, gracias a la renovación parcial y donde el factor territorial ha predominado tradicionalmente sobre el poblacional, favoreciendo a los lugares menos poblados y frecuentemente más abandonados. Por ello, el Senado no es representativo del *querer* de las mayorías del momento, sino del *interés permanente del país, entendido como un todo integrado geográfica e históricamente*.

En la reforma de la Constitución de 1980 se innovó otorgando una mayor representación relativa a seis centros más poblados, elevando de 26 a 38 los senadores de elección directa y de dos a cuatro los de esas seis regiones (Valparaíso, Metropolitana, del Maule, del Bío-Bío, de la Araucanía y de Los Lagos). Como compensación, se convino en mantener los nueve senadores institucionales, aparte de los ex-Presidentes de la República. Con ello, el Senado reafirmó su vocación nacional por sobre el interés de cada región y su independencia política y experiencia en asuntos públicos para el mejor cumplimiento de su función moderadora y estabilizadora como co-legislador; consultiva, permisiva, arbitral y de jurado, en las relaciones con el Ejecutivo, y orientadora de la opinión pública, a través de la discusión de los grandes problemas nacionales por líderes de experiencia pública y probadas virtudes ciudadanas.

TERCERO. El Senado no puede disputar a la Cámara de Diputados la primacía como órgano representativo del querer de las mayorías. Estas deben ser

escuchadas y tienen en la Cámara joven su expresión natural. Pero las mayorías suelen ser efímeras y por lo mismo, presionan por los cambios antes de perder esa condición. El constituyente chileno sabiamente —como muchos en el mundo— ha querido que las leyes y las Constituciones sean estables y correspondan no sólo al querer coyuntural de los más, sino al interés permanente del país, que muchas veces escapa al juicio masivo y lo ve con más claridad el hombre experimentado. Este juego de aceleración y freno; de innovación y conservación; de actualidad y permanencia es propio de todos los sabios dinamismos. Un país, como un vehículo, no puede imprimir velocidad a su marcha, si no domina los mecanismos que le permitan regular los excesos y detenerse en el punto deseado.

CUARTO. La experiencia nacional parece empujar hacia una visión homogeneizadora de entes heterogéneos y fundar la llamada *carrera política* en una falsa ilusión de subir peldaños de una misma escala: municipal, diputado, senador, Presidente, cuando se trata de tareas y responsabilidades muy diversas, cuya asimilación es perjudicial al PLURALISMO FUNCIONAL, INSTITUCIONAL E IDEOLOGICO que caracteriza a las sociedades libres.

QUINTO. Juzgamos aventurado pretender el cambio del régimen presidencial —sin perjuicio de corregir cualquier exceso o defecto— por uno de base parlamentaria, semi-parlamentaria o semi-presidencial, como forma de atenuar o resolver problemas entre el Ejecutivo y el Congreso. Nos parece que no se presta debida atención a la permanente tendencia de hacer del Congreso entero un cuerpo político, sede indiferenciada del juego de partidos y de las presiones para la alternancia en el poder, olvidando o menospreciando que el bicameralismo en vigencia supone una cámara política, donde opera dicho dinamismo, y la otra, el Senado, que en rigor es un cuerpo consultivo y auxiliar del Presidente; moderador en la legislación; mediador y hasta árbitro o jurado en los conflictos políticos .

SEXTO. Diversos análisis y estudios responsables permiten considerar como acervo en nuestra tradición democrática, que no convendría perder sino acentuar, los siguientes sentimientos en nuestro pueblo:

a) Una predisposición favorable al Presidente de la República, considerado como autoridad común a todos y situado por encima de cualquier combinación de partidos.

b) Una legitimación social mayor del Senado cuando se le mira como *Consejo de Notables o Consejo de Ancianos* independiente de las pasiones y presiones políticas, en lugar de representante del sentir popular (V. Encuesta

CRISIS, sobre el Senado, septiembre de 1991). Ello implica una sana intuición popular sobre su diferencia con la Cámara de Diputados.

c) Una fuerte defensa del Parlamento y de los partidos como consustanciales a la democracia, pero una gran desconfianza en los mismos cuando las influencias o mayorías políticas definen los asuntos de administración pública o gobierno, que se considera maneja con más independencia y visión el Presidente.

JUZGAMOS QUE UN CAMBIO EN DIRECCION HACIA EL REGIMEN PARLAMENTARIO Y NO EN LA SIMPLE CORRECCION DEL PRESIDENCIALISMO SERIA CONTRARIO AL SENTIR PROFUNDO POPULAR Y UN RIESGO DEMASIADO GRAVE EN UN PAIS DE GRAN FRAGILIDAD EN EL CUADRO DE LAS COMBINACIONES POLITICAS.

SEPTIMO. En veinte meses de funcionamiento, el Congreso Nacional ha contribuido, indiscutiblemente, a dar cauce pacífico y sólido a la democracia, empezando por la solemne ceremonia del 11 de marzo de 1990.

Entre esa fecha y el 18 de septiembre —cierre del período ordinario de sesiones— la Cámara de Diputados celebró 157 sesiones, con una asistencia promedio de 101 diputados sobre 120 (84 %) y el Senado, 144 sesiones, con asistencia promedio de 40 senadores, sobre 46 (86%), lo que no tiene precedentes en la historia del Parlamento chileno.

El pesadísimo trabajo de 16 comisiones de la Cámara y 18 del Senado permitió en el mismo período el despacho de 142 proyectos de leyes, mientras otros cien se encontraban en tramitación. Todo ello ha gestado una relación de gran amistad cívica en el Congreso mismo, cualesquiera sean los debates o tensiones de los partidos en su lucha por conquistar las mayorías populares. La prueba más expresiva es la aprobación en el Senado de un 87% de las leyes publicadas en 1990 por unanimidad o consenso (34 de 39 leyes hasta el 31 de diciembre de ese año).

OCTAVO. El Senado, que conocemos más de cerca, ha asimilado progresivamente su función de cuerpo moderador, aunque relativamente hablando la Cámara de Diputados también ha dado muestras de notable amistad entre todos sus componentes. Además, el largo período de receso anterior produjo una *Cámara joven no tan joven*, donde nadie es menor de 30 años, con una distribución bastante pareja en las decenas de los treinta, cuarenta y cincuenta años, más una influyente docena de *sesentones*.

Los senadores muestran una composición parecida, con diez años más de edad: parejas decenas de cuarenta, cincuenta y sesenta años, y siete que habían cumplido setenta al momento de la instalación.

Los senadores institucionales —tal como correspondía lo hicieran— no han constituido un *grupo* que se sume o reste a la combinación de mayoría o a la de minoría, que, por lo demás no siempre actúa como tal. Se han mantenido fieles a su *condición o categoría* de senadores independientes de partido, región u organización alguna, incluso la que ha servido de base a su designación, porque todos son elegidos como ex-miembros de las FF.AA., Carabineros, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, la Contraloría o la Universidad.

NOVENO. Todo lo anterior, ha inducido más al consenso que a la confrontación en una etapa histórica muy difícil. En el Senado nadie tiene todos los ases en la mano y, lo principal, más que la fuerza política, pesa —en todos— la responsabilidad de acertar con lo que conviene al país.

Podría decirse que el receso partidista *oficial*, vigente hasta la dictación de la Ley N° 18.603, de 23 de marzo de 1987, orgánica de partidos políticos, alteró *la forma* de hacer política, pero no la impidió. Se generó en cambio una tensa experiencia pública que ha infundido en la inmensa mayoría del país el deseo muy profundo de vivir en paz y amistad. En ello, los parlamentarios *entre sí* han sido un ejemplo digno de imitar, lo que lamentablemente no se ha dado de igual manera en otros ámbitos o instituciones influyentes.

DECIMO. Pensamos que contribuye a esta relación de amistad la conciencia creciente de las dificultades que han debido superar *Los Constituyentes de 1990*, y que resumiríamos así:

a) Aplicación de una nueva Carta constitucional, derivada de una grave crisis política;

b) Existencia de leyes de cinco jerarquías, que suponen un delicado manejo de diferente quórum: leyes constitucionales, interpretativas de la Constitución; orgánicas constitucionales; de quórum calificado y ordinarias;

c) Fuerte recargo legislativo, incluyendo gran número de reformas constitucionales. Al finalizar el período ordinario de sesiones, el 18 de septiembre de 1991, el Congreso había aprobado 142 proyectos de ley y se encontraban otros 100 en tramitación;

d) Superación de la animosidad y de las odiosidades arrastradas de conflictos políticos anteriores al 11 de marzo de 1990, que han constituido el factor más difícil de lograr;

e) Insuficiente comprensión práctica de la función distintiva de cada una de las dos ramas, en lo que hemos insistido latamente, en las páginas que preceden;

f) Desarrollo de la mayor parte de su actividad, hasta julio de 1991, en un edificio inconcluso, debiendo vencer adicionalmente las presiones centralistas y tradicionales que reclamaban volver al viejo edificio de Santiago;

g) Armonización con el Ejecutivo de un nuevo sistema de urgencias, cuya calificación compete ahora a dicho poder;

h) Inadecuación a la política económica en aplicación de una gran cantidad de proyectos de ley originados en las tensas campañas electorales de 1989;

i) Defensa de la irrenunciable responsabilidad de legislar frente a los acuerdos políticos directamente celebrados por los partidos, o entre éstos y el Gobierno;

j) Manejo de la opinión pública, siempre propensa a desconfiar del trabajo parlamentario, cuyos efectos se aprecian en el largo plazo, cuando las leyes han dado sus frutos, o bien, se echan de menos cuando el Congreso ha sido disuelto;

k) Debut de un Senado de composición mixta en un ambiente cargado de prevenciones en contra de todo lo que no emane del sufragio popular directo.

16.2. Mucho más podría comentarse en torno a los problemas y desafíos del actual Congreso y de la función del Senado ante ellos, pero lo anotado tal vez sirva como ilustración del complejo momento histórico que vive Chile.

Recuerda José Luis Cea, completando datos de Julio Heisse, que *en los 64 años transcurridos entre septiembre de 1861 y septiembre de 1925 hubo 216 crisis totales o parciales de gabinete, mientras que en los 48 años comprendidos entre diciembre de 1925 y septiembre de 1973 ocurrieron 200 de dichas crisis* (José Luis Cea: *Tratado de la Constitución de 1980*, pág. 14). Estas cifras demuestran la dificultad de evaluar los acontecimientos políticos. Hay crisis de gabinete que reflejan problemas profundos y otras que no alcanzan tal significación o que, precisamente, afirman los ministerios.

Observando globalmente el panorama político de Chile surgen sentimientos encontrados. Hay antecedentes de indudable estabilidad y, por sobre todas las cosas, queda claro que el país ha sido capaz de superar el gran desafío de transitar en paz y progreso desde un régimen militar a uno civil: Unos supieron entregar; los otros han sabido asumir. En cambio, observamos con preocupación el anuncio de las beligerancias electorales. Elecciones fijadas para junio de 1992 y diciembre de 1993, abarcando todo el cuadro de poderes: municipal, regional, parlamentario y presidencial, mientras al mismo tiempo se desea entrar a fondo en la reforma judicial, el sistema electoral, aparte de avanzar en nuevos cambios laborales, de seguridad social y otros, puede ser demasiado para un país que

convalece de una severa crisis y un largo tratamiento. ¡Dios quiera que los anhelos de justicia no nos hagan perder de vista la prudencia y que el sabor de las ventajas inmediatas no nos precipite en el infantilismo de no distinguir entre el tiempo de sembrar, el de esperar y el de cosechar!

Confesamos tener más fe en el Chile que trabaja, produce, se educa y entiende después de las elecciones, que en el que se agita, exagera y desinforma durante los períodos electorales. La Constitución vigente ha querido espaciarlos. Con tal finalidad suprimió las elecciones complementarias. Los hombres de hábitos excesivamente políticos se han dado maña para taponar de elecciones el próximo bienio. Nos parece que ya se respiran en el ambiente los primeros síntomas de ese *smog* que es la disputa por el poder, contaminando el esfuerzo cristalino de producir, educarse y crear.

Hemos vuelto a vivir en plenitud la democracia. No abusemos de ella.

## PERIODO 1990-1995: REFLEXIONES A MODO DE EPILOGO<sup>1</sup>

1. La publicación de la *Historia del Senado de Chile*, obra de Gonzalo Vial Correa y los distinguidos investigadores de la Biblioteca del Congreso Nacional, señores Pablo Valderrama y David Vásquez (Edit. Andrés Bello, 1995), ha estimulado el interés por analizar la marcha de esta corporación, en especial considerando su nueva composición y las especialísimas condiciones histórico-políticas en que debió reiniciar sus funciones. Para nosotros el interés era aún mayor porque en nuestro pequeño ensayo que precede a estas páginas habíamos intentado perfilar la función específica del Senado bajo dichos regímenes, pero hacía falta que un historiador nos ilustrara sobre cómo fueron entendidas, aplicadas o infringidas las normas que han regido nuestra Cámara Alta en su larga vida.

Después de leer y repasar la excelente obra de Vial y sus colaboradores -aparecida en junio de 1995-, vemos confirmadas con creces las expectativas. En efecto, la Historia, sublime maestra, nos evidencia con dramatismo que el Senado no puede ser competidor de la Cámara de Diputados, ni duplicador de sus funciones fiscalizadoras, sino un cuerpo complementario y moderador de su accionar, aparte de cumplir las funciones exclusivas que la Constitución le asigna.

Es evidente que siempre estuvo en la intención de los constituyentes que implantaron el bicameralismo hacerlo operar como tal, o sea, con dos cámaras de funciones complementarias y, por lo mismo, diferentes, aun cuando hubo distintos énfasis en algunos aspectos. Además, cada vez que el Senado tendió a

---

<sup>1</sup> Addenda a la segunda edición.

comportarse como una segunda Cámara de Diputados, se generaron confusiones y conflictos que todo aconseja evitar. Juzgamos expresivas de esta conclusión las siguientes citas de la *Historia* de Vial, Valderrama y Vásquez:

*“Teóricamente, el papel constitucional de la Cámara Alta no se modificó después de 1891; la Carta del 33 no varió a su respecto.*

*En la práctica, no obstante, operó el cambio fundamental que hemos descrito: ambas Cámaras se equipararon en la función fiscalizadora, y por ende la de senadores adquirió la facultad de censurar y derribar gabinetes, y hasta 1920 -según venimos de reseñar- utilizó ampliamente este poder, nuevo... a lo menos nuevo en su desmesura. Después de 1920, extremaría aún más dicho uso, como apreciaremos luego”* (págs. 137 y 138).

*“Por fin, las ‘Cámaras homogéneas’ no abrieron para (Arturo) Alessandri (según había supuesto) un período de eficacia gubernativa y legislativa. Sus amigos en el Congreso, resultaron tan díscolos, personalistas, indisciplinados y hasta traicioneros, etc., como sus derrotados adversarios.*

*Al mediar 1924, paralizados gobierno y legislación; acercándose Alessandri y sus enemigos -cada cual por su lado- a la oficialidad del Ejército y de la Armada; frustrado el Presidente con sus ‘Cámaras homogéneas’, tornadas éstas en ollas de grillos de ambiciones, personalismos, emboscadas, etc., cualquier incidente podía desatar la crisis postrera del régimen”* (pág. 163).

*“No corresponde a este libro hacer la historia del movimiento militar traducido en esos golpes (de 1924 y 1925). Pero su telón de fondo era el agotamiento e incapacidad para reaccionar del parlamentarismo chileno. Factores ambos bastante más antiguos que 1920, pero que el conflicto Presidente/Senado, a partir de ese año, agudizó hasta límites catastróficos. Y al agudizarse ellos, se extremó también el desprestigio del régimen. Era ya irreversible promediando 1924. Según es común suceda, los ataques recíprocos entre Senado y Presidente habían concluido por manchar a ambos contendores. La opinión había creído que el Congreso del 24 era ‘espúreo’, y el Mandatario un enloquecido aspirante a dictador (como afirmaba la oposición); que la oposición, ‘bastilla’ oligárquica, no dejaba gobernar (como afirmaba Alessandri); y que todos estaban corrompidos por abusos y negociados (como decían unos de otros). Los militares asumieron estas creencias y el régimen quedó condenado”* (pág. 163).

Las citas no pueden ser más expresivas. Los dramáticos quiebres constitucionales de 1891 y 1924 estuvieron íntimamente ligados al abandono por el Senado de su función específica y moderadora -que las Constituciones de 1925

y 1980 explicitaron y reafirmaron-, y a la asunción de funciones fiscalizadoras propias de la Cámara de Diputados.

2. Sabemos que el período 1925-1932 fue de gran inestabilidad política y sólo después de la reelección de Alessandri Palma pudo aplicarse con normalidad la nueva Constitución, que subsistió hasta 1973. ¿Fue culpable el Senado de la nueva crisis? ¿Se mantuvo en su posición moderadora? La obra de Vial y sus colaboradores no es tan severa como en los juicios anteriores y pienso que con razón. La crisis de 1973 -que no es asunto de estas notas, ni tampoco de la *Historia* que analizamos- no tuvo su epicentro en el Senado. Bien anota la obra que dirige Vial: *“Es significativo que el Senado no se uniese ni tampoco se opusiera, por un acuerdo propio, al que tomó la Cámara de Diputados contra el régimen de la Unidad Popular, el 23 de agosto de 1973, que fue la bíblica ‘escritura en la pared’ para ese régimen. Se cumplió hasta el último la tradición moderada de la Cámara Alta, y se respetaba el espíritu de la Carta del 25, que no había asignado a aquélla funciones fiscalizadoras. Sólo algunos senadores hicieron referencia al acuerdo; la más extensa, la del radical Américo Acuña, quien comenzó subrayando que era la Cámara de Diputados la rama ‘esencialmente política y fiscalizadora’. Pero el clima senatorial, como el de todo Chile, había alcanzado un nivel de tensión intolerable”* (pág. 216).

3. En el capítulo sobre *“Los últimos veinte años del Senado de la Carta del 25”* destacan Vial y sus coautores que en los años 60 Chile vio desarrollarse los partidos de corte ideológico, conforme a una tendencia mundial (pág. 207). Su repercusión sobre el Congreso y el Senado la expresa la siguiente cita:

*“Crítica seria y pública, por primera vez, de la institución misma del Parlamento ... el ‘tigre de papel’, diría un senador socialista. El Partido Comunista propicia la Cámara Unica; la incluye el programa de la Unidad Popular; la anuncia el Presidente Salvador Allende, en su mensaje al Congreso de 1971, como ‘Parlamento (unicameral) del Pueblo’. La misma idea manifestarán el MAPU (Movimiento Acción Popular Unitaria), por boca de su secretario general Rodrigo Ambrosio; el Partido Socialista a través también de su secretario general, después senador, Carlos Altamirano; el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria); la Izquierda Cristiana, etc. El 10 de noviembre de 1971 firma el Mandatario el proyecto instituyendo la Cámara Unica. Sin embargo, cuando el 28 de julio de 1972 organizan ésta de hecho, en Concepción, dirigentes socialistas, mapucistas, de Izquierda Cristiana, miristas, etc. (pero sin intervenir*

*el comunismo criollo), Salvador Allende rechaza la 'Asamblea del Pueblo' -así se autodesigna- como precipitada”.*

*“La Cámara Unica, naturalmente, era la muerte del Senado” (pág. 209).*

Con todo, el Senado resistió la embestida y continuó *“aún refugio del equilibrio, a lo menos de la forma y del estilo. Sus integrantes continúan siendo de alta categoría política”* (Ibídem).

En suma, si la avalancha de las utopías políticas, coronadas por el intento de establecer en Chile “una segunda Cuba” no pudo evitar el quiebre de septiembre de 1973 y el Senado se resintió de la politización extrema de todos los ambientes, como lo demuestra emblemáticamente la negación del permiso al Presidente Frei Montalva para viajar a Estados Unidos, no perdió su carácter moderador respecto de la Cámara Baja, ni de centro principal del encuentro y el diálogo entre los hombres más experimentados de la vida política nacional.

4. Es legítimo discrepar de las reformas que la Constitución de 1980, modificada en 1989 introdujo al Senado y de la decisión de instalar el Congreso en Valparaíso, pero no desconocer o falsificar los fundamentos de tales medidas y, por lo menos, algunos de sus efectos ya conocidos.

Un aspecto que ha motivado largo y no terminado debate es el de la integración de la Cámara Alta con senadores institucionales o designados. Parece oportuno hacerse cargo de algunas de las objeciones que se han formulado con posterioridad a la publicación de nuestro ensayo, puesto que existe un proyecto de reforma constitucional al respecto y la cuestión se tratará tarde o temprano en el Congreso.

4.1. Más de una vez se ha sostenido que los senadores institucionales son *antidemocráticos*, porque no provienen de elección directa, conforme al principio de sufragio universal: *elección por el pueblo soberano siguiendo el principio de un hombre un voto para que los elegidos representen proporcionalmente la voluntad de las mayorías.*

Varios errores doctrinarios e históricos derivan de esta afirmación reiteradamente repetida por ignorancia, convicción o conveniencia:

a) La soberanía reside -con los límites insoslayables de los derechos que emanan de la naturaleza humana y su condición moral- *en el pueblo entero y no en sectores, partes o grupos de él. La soberanía reside esencialmente en la Nación... Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio* (art. 5º, inc. 1º de la Constitución). Por eso en Chile, como en toda

nación civilizada, el pueblo aprueba una constitución o carta magna de organización política y allí determina cómo se han de elegir las autoridades. Conforme a lo dispuesto en la nuestra - cuyo texto fue definitivamente configurado por el plebiscito de julio de 1989, con 6.069,449 de votos aprobatorios (85%), contra 581.605 rechazos (un 8%) y algunos nulos y en blanco. Sólo el Presidente de la República es elegido por sufragio universal del pueblo soberano, conforme al principio de un hombre un voto. Los senadores y diputados lo son por circunscripciones y distritos de muy diferente votación. Así, los que provienen de centros ultra poblados, como la Región Metropolitana, son electos con seiscientos o cuatrocientos mil votos y pueden ser derrotados aunque obtengan trescientas o doscientas mil preferencias. En cambio, hay senadores y diputados elegidos por la undécima región con alrededor de 10.000 votos. Más aún, hay parlamentarios derrotados electoralmente que asumen en reemplazo del triunfador fallecido o inhabilitado. También podría haberlos elegidos por la respectiva Cámara a la que pertenecía el inhabilitado y sólo de una terna formada por el partido político del que era afiliado. Tampoco son de elección popular los ministros y jueces de los tribunales de justicia, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones, el Contralor General de la República, los ministros de Estado, los intendentes y gobernadores, los embajadores, los jefes de las FF.AA. y de Orden, etc. De similar manera, no son elegidos por el pueblo soberano, sino por sectores de él los alcaldes y concejales. En las universidades, los rectores son elegidos por colegios electorales especiales -sólo los académicos de mayor jerarquía- y no por toda la comunidad universitaria. En general, no se juzga apropiado el sufragio universal cuando la autoridad debe ser escogida conforme a un currículo y debe preferirse el de mayores méritos o aptitud para un cargo. Por eso, tampoco son elegidos por sufragio universal el Papa, los obispos, los párrocos, los premios Nobel, los premios nacionales de ciencias, literatura o artes, etcétera. Por eso, la forma de elección de los senadores institucionales no se acomoda al sufragio universal, sino a la elección por un colegio electoral ultra especializado (Consejo de Seguridad Nacional, que elige cuatro y sólo entre quienes hayan ocupado los más altos mandos en las Fuerzas Armadas y de Orden; la Corte Suprema, que elige dos ex-ministros de ella y un ex-Contralor General de la República), o por el Presidente de la República, que elige un ex-ministro de un período presidencial anterior y un ex-rector universitario. Todos estos entes electores agotan su facultad al escoger y no pueden remover al elegido.

b) *Ningún senado o cámara alta de las democracias que conocemos en el mundo se integra por senadores elegidos por sufragio universal, que permitan una representación proporcional del pensamiento dominante en el pueblo soberano. Veamos la situación de algunas de las principales: Estados Unidos elige dos senadores por cada estado de la Unión, independientemente de su población; en Inglaterra los lores son designados por la Corona, o son herederos o institucionales; en Canadá los elige el Gobernador Federal; en Francia un colegio especial de diputados, consejeros y municipales; en España hay senadores provinciales, elegidos por sufragio directo, y autonómicos designados por las asambleas legislativas; en Alemania el Bundesrät es elegido por los gobiernos de los Landers; en Bélgica, de 184 miembros, 106 son elegidos por sufragio directo; 52 designados por los consejos provinciales; 26 cooptados entre los anteriores y otros son miembros natos por dignidades reales; en Argentina, son casi todos elegidos por las legislaturas provinciales; en Holanda 75 senadores son elegidos por los miembros de los Consejos Provinciales; en Italia, se privilegia la representación de las grandes comunidades regionales, aparte de su integración por los ex-presidentes de la República y de 5 miembros designados por el Presidente de la República; en la India, la Cámara Alta cuenta con 238 miembros en representación de los estados, según el número que le asigna la Constitución y de 12 miembros de relevantes méritos y experiencia designados por el Presidente de la República; en Irlanda, el Senado se compone de 60 miembros: 3 designados por la Universidad Nacional; 3 por la Universidad de Dublín; 43 elegidos por un colegio electoral formado por la Cámara de Representantes, ex-senadores, consejeros municipales y consejeros de distrito, más 11 designados por el Primer Ministro; Japón tiene un Senado de 252 miembros: 100 electos por sufragio universal nacional y 152 por los diferentes distritos territoriales, sobre la base de un número variable entre 2 y 8 por cada uno; Australia tiene senadores elegidos por base regional, diez por cada uno de los seis estados; Suiza cuenta con un Ejecutivo colegiado, un Consejo Nacional (un diputados por cada 22.000 habitantes) y un Consejo de los Estados (2 para cada uno de los 44 cantones); Suecia, cuenta con una Cámara Alta de 150 miembros elegidos por los parlamentos provinciales y municipales; en Bavaria, el Senado se compone de 60 miembros, divididos en 10 grupos, que representan intereses profesionales, agricultura, industria, comercio, profesiones liberales y comunidades religiosas; en Turquía, la Cámara Alta consta de 183 miembros elegidos por sufragio universal directo, 15 nombrados por el Presidente de la República y 18 miembros natos; etc. En suma: la experiencia mundial confirma la definición de senado que*

da el *Diccionario de la Academia* (edición de 1992): 2. *Cuerpo legislativo formado por personas cualificadas, elegidas o designadas por razón de cargo, posición, título, etc.*

c) La estructura del Senado chileno, en el cual concurren miembros elegidos por sufragio directo, pero con muy variada base poblacional, y otros elegidos por colegios electorales especiales o designados por el Presidente de la República entre quienes reúnan exigencias curriculares de excepción, no es algo insólito o extraño en el mundo democrático. Por la inversa, lo que no se encuentra son países con régimen bicameral en el cual ambas cámaras sean de representación proporcional.

d) En suma, la acusación de *antidemocráticos* a los senadores institucionales por no provenir del sufragio universal y romper la representación proporcional de las mayorías políticas en el Senado, no se sustenta ni en doctrina, ni en el criterio consagrado para las cámaras altas en la generalidad de las democracias del mundo.

4.2. Con todo, es necesario reflexionar sobre el argumento utilizado insistentemente, en cuanto que los senadores designados o institucionales *impiden que el Senado represente la misma mayoría política que la Cámara de Diputados*. Al respecto conviene tener presente lo que sigue:

a) Como se expuso en las conclusiones primera a sexta del ensayo al que estas notas sirven de epílogo y comentario (págs. 57 a 60) y que resumen lo explicado allí, en el sistema bicameral no es bueno que el Senado simplemente repita la mayoría política de la Cámara Baja. Tampoco es bueno que se yerga como expresión de una mayoría de signo opuesto. Lo que se espera de él es que opere como moderador de los ímpetus políticos de la Cámara de Diputados y sea propenso a decidir según una visión más reposada y menos política sobre la conveniencia nacional, por encima de las presiones partidistas;

b) Por lo mismo, es norma general que el Senado represente el interés permanente del país, por sobre las conveniencias coyunturales. Para ello se renueva por parcialidades y sus miembros duran más tiempo y son de más edad que los diputados. No obstante, como lo constituyen personas de larga trayectoria política -aunque las caracterice una mayor influencia y una menor dependencia partidista- en muchas democracias del mundo se completa con una minoría de ciudadanos de méritos o conocimientos especiales, vasta experiencia pública, independencia política, y calidad ciudadana, cuya capacidad se desea aprovechar para el país. Ahora, muchas veces sus años, su dignidad o su vida ajena a los

quehaceres políticos los inhabilita moral o prácticamente para insertarse en la pugna electoral, sobre todo cuando ella requiere montar equipos y campañas de propaganda multitudinarias. Es el caso precisamente de quienes han desempeñado cargos como los de Presidente de la República, ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, diplomáticos, altos jefes administrativos, militares o universitarios, o bien han destacado como científicos, académicos, dirigentes gremiales o sindicales, etcétera. Ellos no son “elegidos a dedo”, como livianamente señaló un dirigente político, sino incorporados por derecho propio -caso de los ex-Presidentes de la República-, o preferidos entre quienes poseen un currículum ciudadano especial. Aunque sean pocos, su sola presencia eleva la vara de calidad ciudadana que deben sobrepasar los que aspiran a la dignidad de senadores. Naturalmente que, igual como ocurre con los senadores de elección popular, no siempre responden a sus antecedentes, pero la opción constitucional existe con mayor o menor amplitud, pero profusamente en las cámaras altas de gran parte de las democracias del mundo, como acabamos de ver (4.1.b).

4.3. En el ensayo que ahora glosamos consta suficiente información de cómo la incorporación de senadores institucionales a la Cámara Alta fue propiciada por el ex-presidente Arturo Alessandri, junto con la asunción por ella de muchas de las elevadas funciones asesoras, consultivas y permisivas de nivel presidencial que hasta entonces cumplía el Consejo de Estado y que confirmó la Carta 1980, enmendada en 1989. Esta idea la apoyaron más tarde los ex-presidentes Carlos Ibáñez y Jorge Alessandri. La obra de Vial, Valderrama y Vásquez también proporciona noticias sobre el asunto, y no es necesario repetirlas aquí.

En cambio, creemos de interés comentar cómo ha operado esta primera experiencia de senadores institucionales, aunque debemos hacer la doble salvedad de que falta perspectiva para evaluar su contribución y que, invistiendo quien esto escribe, precisamente la calidad de senador institucional, nuestra apreciación puede ser tachada de subjetiva.

a) Ante todo, es un hecho no discutido que los senadores designados o institucionales han tenido una activa participación en las tareas del Senado, cuya labor en estos años de transición ha sido difícil y abrumadora. No olvidemos que se trataba de poner en marcha bajo un régimen político-civil, lo que se elaboró bajo otro apolítico-militar, aunque con la precisa intención de que operara en una democracia plena. Desde luego, cinco de los ocho institucionales -recordemos que

el noveno, el general del aire don César Ruiz Danyau falleció a los pocos meses de asumir- somos abogados, con larga experiencia y diferente especialidad. El senador Sergio Fernández presidió la llamada “Comisión Fernández”, que durante el segundo período del Presidente Pinochet (1981-1989) tuvo a su cargo la preparación de las diferentes leyes orgánicas constitucionales, sobre las que versó parte significativa del quehacer parlamentario de la transición. La senadora Olga Feliú, por su parte, contaba al asumir con veintiséis años de servicios en la Contraloría General de la República, incluyendo la jefatura del Departamento de Toma de Razón, lo cual le ha permitido una contribución informativa y orientadora en asuntos de administración pública unánimemente reconocida. Los dos ex-ministros de la Exma. Corte Suprema, senadores Martin y Letelier, han realizado su aporte en las Comisiones técnicas en que les correspondió actuar, en especial, en la de Derechos Humanos -que preside Martin- y en la de Constitución, Legislación y Justicia, que integró Letelier en el período 1990-1994. Los ex-uniformados de Ejército, Marina y Carabineros han participado especialmente en las Comisiones de Defensa, que integra el general (r) Sinclair; de intereses marítimos, que preside el almirante (r) McIntyre, y de Gobierno interior, que integra el General Director de Carabineros (r) Huerta. Como era de esperar, los ex-ministros de la Corte Suprema y los ex-uniformados por lo general se han abstenido de participar en los debates de la Sala -con frecuencia de fuerte contenido político-, aunque su labor silenciosa, aparte del trabajo en Comisiones, ha sido utilísima y a veces decisiva en asuntos de gran revuelo o tensión referentes a su particular experiencia, como por ejemplo, la acusación constitucional en contra de tres ministros de la Corte Suprema, la reforma de los códigos Orgánico de Tribunales, Penal, Procesal Civil y Procesal Penal; las dificultades de carácter cívico-militar; las medidas contra el narcotráfico o el terrorismo; la legislación relativa la seguridad ciudadana; etc. Quien esto escribe integra las Comisiones de Trabajo y Previsión, y Educación y Cultura, aparte de intervenir en otros temas donde cincuenta años de vida pública y profesional le aconsejaban alguna participación constructiva.

Nos atreveríamos a creer que el juicio generalizado es positivo respecto de la conducta personal y funcional de los senadores designados, no obstante la porfiada resistencia de quienes, desde el Gobierno o la oposición, tienden a considerar el Senado como una Cámara “tan política como la de Diputados”, según la expresión de un distinguido ministro.

b) Un elemento decidor y bastante objetivo es la *asistencia* a sesiones. La ubicación del Congreso en Valparaíso ha liberado a los parlamentarios del exceso de preocupaciones ajenas al ejercicio mismo de su tarea como congresistas que los acosaba en Santiago. Así, por ejemplo, el porcentaje de asistencia a sesiones en el Senado antes de septiembre de 1973:

-	Legislatura Ordinaria mayo-septiembre de 1965	37,31 %
-	Legislatura Ordinaria mayo-septiembre de 1969	37,86 %
-	Legislatura Ordinaria mayo-septiembre de 1973	39,9 %

Con el Congreso en Valparaíso, la asistencia sube a:

-	Legislatura ordinaria y extraordinaria 1990-1994	84 %
	Senadores institucionales (promedio)	91 %

Cabe dejar constancia que entre las 10 mejores asistencias, 6 son de senadores instituciones y uno sólo de ellos -por explicables razones- registra una asistencia algo menor del 90%, aunque siempre muy satisfactoria (81%).

c) En cuanto a tarea realizada, nos parece que por explicables -pero no siempre justificables- razones, hay una verdadera demasía en legislar. Se procura cambiarlo todo, con un ímpetu parecido al que alentaba a los patriotas para terminar con todos los vestigios jurídicos de España. Así se legisla mucho, pero no siempre bien. En la Constitución de 1833 correspondía al Consejo de Estado revisar los proyectos antes de su envío al Parlamento. Ahora no es así y el Congreso -en especial el Senado por su mayor independencia política- debe emplear un esfuerzo extraordinario para conciliar el uso algo abusivo de las urgencias que impone y califica el Ejecutivo, con la cuidadosa revisión de los textos. Estos muchas veces deben ser consultados a la Corte Suprema o al Tribunal Constitucional y envuelven disposiciones de quórum simple, mezcladas con otras de quórum calificado u orgánico constitucional. Con todo, son innumerables los asuntos que se resuelven sin discusión, sobre todo cuando el informe de las Comisiones técnicas es unánime, lo que ocurre con alta frecuencia.

El número de proyectos despachados por el Senado en los últimos cinco años es impresionante:

1990	80
1991	156
1992	126
1993	130
1994	202

A su vez, el número de leyes y convenios internacionales aprobados y publicados en el cuatrienio 11 de marzo de 1990 - 11 de marzo de 1994, es el que sigue:

- Leyes:	323
- Convenios, tratados y acuerdos internacionales:	70

d) Un aspecto del debate sobre el que no deseamos adentrarnos, por ser un terreno muy resbaladizo, es el entrecruzamiento de argumentaciones doctrinarias e intereses electorales con relación a la eventual supresión de la institución de los senadores designados. En realidad no puede disimularse el interés por mantener el número actual de senadores (47, sin contar el eventual ingreso de los ex-Presidentes de la República) y así aliviar la presión partidaria por dar cabida en la Cámara Alta a diputados destacados u otras personalidades de renombre. Lo único que debemos acotar es que no vemos a nadie empeñado en reducir los senadores a 38, que son los de elección directa. En cambio no faltan quienes desean aprovechar la supresión de los institucionales para aumentar el número total a 50, creando doce vacantes nuevas.

Digamos, por último que los reemplazos del senador Jaime Guzmán Errázuriz, a raíz de su cruel asesinato, y de don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, por asunción a la Presidencia de Chile, se efectuaron sin tropiezos, no obstante obedecer a causas tan diferentes: dolorosísima la primera y feliz la segunda. La incorporación de los respectivos compañeros de lista -derrotados entonces- abogado don Miguel Otero y doctora María Elena Carrera, no sólo fue aceptada sin reticencias, sino con el pleno reconocimiento de sus méritos.

e) La eventual supresión de los senadores institucionales no nos preocupa tanto como la causa que la motiva: contar con un Senado "tan político como la Cámara de Diputados" y ojalá de representación proporcional a las mayorías populares.

Opinamos que ambos objetivos conspiran contra la doble función de contrapeso del Senado: moderar los 'impulsos transformadores' de la mayoría de turno -que genera inestabilidad legal y constitucional-, y favorecer la pareja representación de las regiones, con independencia de la población. Esto último es particularmente peligroso y nocivo en un país de la configuración geográfica de Chile, pues llevaría a una desmedida representación de los centros más poblados, en especial Santiago que coparía algo así como el 40% de la representación

parlamentaria y dejaría sin representación -o con fuerza puramente nominal o "regalada"- a las zonas extremas del país.

Un aspecto que merece particular reflexión es el debilitamiento de las atribuciones exclusivas de carácter consultivo, permisivo, arbitral y judicial que asignó al Senado a Constitución de 1925 y que antes cumplía el Consejo de Estado. Esas funciones no las puede acometer una Cámara netamente política. Por lo mismo, o se afirma el carácter peculiar que el Senado le otorgó la Constitución de 1925 y se le da una integración adecuada a su función, o se opta -como propuso don Pedro Ibáñez- por restablecer un Consejo de Estado del estilo del que funcionó antes de la reforma del 24 de octubre de 1874, cuando se politizó.

f) En la opción de mantener los senadores institucionales, sugeriría corregir algunas normas puntuales: 1. Sustituir en el art. 45, la exigencia de haber desempeñado la Presidencia de la República durante seis años en forma continua, por la expresión "un período presidencial"; 2. Disponer el reemplazo de los institucionales que se inhabiliten o fallezcan, fijándose la duración de los así nombrados hasta la expiración del período normal de ocho años; 3. Hacer explícita la incompatibilidad entre el cargo de senador institucional y la afiliación a un partido político. Esta exigencia se la han autoimpuesto los actuales senadores institucionales.

Naturalmente, muchas otras enmiendas podrían sugerirse, sea para aumentar o disminuir el número, o para considerar otras calidades curriculares, pero esas no serían correcciones jurídicas, sino ideas alternativas, ajenas al objeto de estos comentarios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. *Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución* (Comisión Ortúzar).
2. Alessandri Palma, Arturo: *Recuerdos de Gobierno*; Nascimento, 1967.
3. Andrade Geywitz, Carlos: *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*; Jurídica de Chile; 2a. ed., 1971; *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*; Jurídica de Chile; 1991.
4. Arteaga Alemparte, Justo y Domingo: *Los Constituyentes de 1870*; Imprenta Barcelona, 1910.
5. Barros Arana, Diego: *Historia General de Chile*; t. XVIII; Rafael Jover, 1887.
6. Bravo Lira, Bernardino: *Régimen Político y de Partidos Políticos en Chile*; Jurídica de Chile; 1978. *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica*; Jurídica de Chile- Andrés Bello; 1986. *La Constitución de 1833*; R.Ch. de Derecho; v. 10; Nº 2; 1983; págs. 317 y ss. *Portales y el transito del absolutismo ilustrado al Estado constitucional en Chile*; en Portales, el Hombre y su Obra; Jurídica- Andrés Bello; 1989; págs. 377 y ss. *Pueblo y representación en la historia de Chile*; R.Ch. del Derecho; v. 17, Nº 1; págs. 7 a 20; 1990. *Sociedad de clases y representación electoral en Chile*; R.Ch.de Derecho; v. 18; Nº 1; págs.7 a 25; 1991; *Ilustración y representación en Chile*; Rev. Política, del Ins. de Ciencias Política de la U. de Chile; Nº 27; 1991.
7. Bulnes Aldunate, Luz: *La Constitución de 1980*; Jurídica de Chile; 1981; *El Congreso Nacional en la Constitución de 1980*; R. Ch. de Derecho; v. 15; Nº 1; 1988; págs. 7 y ss.
8. Campos Harriet, Fernando: *Historia Constitucional de Chile*; Jurídica de Chile; 1978.

9. Carmona Peralta, Juan de Dios: *El parlamentario Bernardo O'Higgins*; conferencia en el Instituto O'Higiniano; 22 de julio de 1991 (texto inédito).
10. Carrasco Delgado, Sergio: *Alessandri y su pensamiento constitucional. Reseña de su vida pública*; Jurídica- Andrés Bello; 1987; *Composición del Senado de Chile. Las institución de los senadores designados*; separata de la R. de Derecho; Concepción; N° 185; 1989.
11. Cea, José Luis: *Tratado de la Constitución de 1980*; Ed. Jurídica de Chile; t. 1.
12. Collier, Simón: *Ideas y política de la independencia chilena 1808- 1833*; Andrés Bello; 1977.
13. CRISIS: *Estudio sobre las publicaciones e imagen del Senado de la República de Chile*; septiembre de 1991.
14. Cruz Coke, Ricardo: *Historia Electoral de Chile*; Andrés Bello; 1984.
15. Departamento de Derecho Público de la U. de Chile: *La obra constitucional de O'Higgins*; R. de Dcho. Público; N° 23; 1978.
16. Enciclopedia Británica; Artículo: *Parlamento*.
17. Encina, Francisco; *Historia de Chile*; Nascimento; T. XVIII; 1951.
18. Francisco Encina-Leopoldo Castedo: *Resumen de la Historia de Chile*; Zig-Zag; T. III.
19. Frei Montalva Eduardo y otros: *Reforma Constitucional de 1970*, Jurídica de Chile.
20. Godechot, Jacques: *Les Constitutions de la France depuis 1789*; Garnier-Flammarion; 1970.
21. Góngora, Mario: *Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX*; Universitaria, 1986.
22. Heisse, Julio: *Años de formación y aprendizaje político*; Universitaria; 1978. *Ciento cincuenta años de evolución constitucional de Chile*; Andrés Bello; 6a. ed. 1989.
23. *Informe del Consejo de Estado al Presidente de la República, incluyendo voto de minoría y opinión disidente* (Instituto de Estudios Generales; Textos comparados de la Constitución Política de la República de Chile; Universitaria, págs. 115 y ss.
24. Raveau, Rafael; *Derecho Constitucional*; Imp. Victoria; 1932.
25. Roldán, Alcibíades: *Elementos de Derecho Constitucional de Chile*; Imp. Barcelona; Santiago, 1913.
26. Silva Bascuñán, Alejandro: *Derecho Político*; Jurídica de Chile; 1980.
27. Thayer Arteaga, William: *Notas para una comprensión del pluralismo chileno*; discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile; Universitaria; 1984; Rev. de Estudios Públicos;

- Nº 21; 1986; págs. 259 a 280. *Notas sobre la función del Senado en el régimen presidencial*; Anales del Instituto de Chile; 1990; págs. 97 a 106; *Los Constituyentes de 1990*; conferencia en la Universidad del Mar; Valparaíso; 15 de octubre de 1991 (en prensa Rev. Ch. del Derecho).
28. Tocqueville, Alexis de: *La democracia en América*; v. I; Sarpe; Madrid; 1984.
  29. Urzúa, Germán: *Diccionario Político e Institucional de Chile*; Jurídica de Chile; 1984; *Historia Política y Electoral de Chile; 1931-1973*; Imp. Tamarcos; 1986; *Manual de Derecho constitucional*; Jurídica de Chile; 1991.
  30. Valencia Avaria, Luis: *Anales de la República*; Andrés Bello; 1986.
  31. Verdugo Marinkovic, Mario: *Los principios del constitucionalismo clásico en los ordenamientos fundamentales de Chile*; R. de Dcho. Público; 19-20; 1976;
  32. Verdugo, Blanc, Nogueira y Pfeffer: *La Constitución Chilena*, CEAL, 1990.
  33. Vial Correa, Gonzalo; Valderrama, Pablo y Vásquez, David "*Historia del Senado de Chile*". Ed. Andrés Bello, 1995.