

EXAMEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE SUPRIME SENADORES DESIGNADOS Y MANTIENE SENADORES VITALICIOS

WILLIAM THAYER ARTEAGA
Senador de la República

El 18 de Marzo de 1997 se envía a la Cámara de Diputados, el Mensaje de Reforma a la Constitución en cuanto a suprimir los Senadores Institucionales o Designados, y sustituye la exigencia de seis años de desempeño del cargo en forma continua, por la de un período presidencial completo. Como se sabe, reformar al respecto, junto con otras fueron rechazadas bajo el período del ex Presidente Aylwin y en 1996, bajo el gobierno del actual Presidente.

A.- INTRODUCCION

- 1.- Chile ha logrado el más alto nivel teórico y, talvez el más alto nivel práctico en el mundo, sobre participación ciudadana en las elecciones presidenciales y parlamentarias. Constitucional y legalmente, salvo excepciones calificadísimas, tiene derecho a sufragio la totalidad de la población adulta (mayores de dieciocho años). No es obligatorio inscribirse, pero sí es obligatorio el voto para los inscritos, que suman más de 8.000.000 de personas, sobre una población de 14.000.000.

Por la inversa, nuestra elevada cultura cívica electoral, no armoniza con ciertas ignorancias o confusiones acerca del papel que desempeñan los poderes públicos de elección popular: Presidente, Senado y Cámara de Diputados. Hemos llegado a constituir un sistema fuertemente presidencial que, aún manteniendo el Senado y la Cámara elevadas funciones (legislativas, consultivas, fiscalizadoras y otras), reserva para el Primer Mandatario no sólo el gobierno y administración del Estado, sino la iniciativa absoluta en cuanto a leyes que involucren gastos, sean de carácter previsional y otras que principalmente señala el Art. 62 de la Constitución. Pero no sólo eso: el Art. 57 prohíbe expresamente a los parlamentarios realizar las gestiones administrativas que los electores constantemente les exigen, creando fuertes presiones hacia el incumplimiento de la normativa constitucional. De ellas sólo escapamos los senadores designados o institucionales, porque la Carta Fundamental dispuso la integración del Senado con aproximadamente un quinto de senadores no elegidos popularmente, pero poseedores de un exigente currículum de servicio público anterior.

2.- La Constitución vigente, conforme a una tradición que se arrastra de la de 1822, contempla un régimen bicameral, compuesto de la Cámara de Diputados y el Senado. Integran la primera 120 miembros; mayores de 21 años; todos elegidos por sufragio popular en 60 distritos, a razón de dos diputados por distrito. Los miembros de partidos políticos y los pactos entre ellos, forman listas. Los independientes deben presentarse solos (cada uno se entiende una lista), a menos que acepten ir en algún cupo que le ceda un partido o combinación de partidos. El Senado es mixto. Se compone de 38 senadores de elección directa y popular que pueden ir en listas, de igual manera que los diputados; se eligen por 19 circunscripciones; sus mandatos duran 8 años, pero se renuevan por parcialidades cada 4 años. Integran además el Senado, conforme al Art. 45, Inc. 3°:

- a) Los ex-Presidentes de la República que hayan desempeñado por seis años el cargo. Lo son por derecho propio y vitalicios;
- b) Dos ex-Ministros de la Corte Suprema, elegidos por ella;
- c) Un ex-Contralor General, elegido también por la Corte Suprema;
- d) Un ex-Comandante en Jefe de cada rama de las FF.AA. y un ex-General Director de Carabineros, elegidos por el Consejo Nacional de Seguridad;
- e) Un ex-Rector de Universidad Estatal o reconocida por el Estado, designado por el Presidente de la República; y
- f) Un ex-Ministro de Estado, de un período presidencial anterior, designado igualmente por el Presidente.

Todos los senadores comprendidos en las letras b) a f) deben haber desempeñado sus funciones al menos por dos años continuos. Duran ocho años en sus cargos. Si hay sólo tres o menos de tres que reúnen los requisitos y calidades, se puede designar a otros funcionarios relevantes de los respectivos organismos, servicios o instituciones.

B.- EL MENSAJE DE REFORMA CONSTITUCIONAL ENVIADO A LA CAMARA EL 18 DE MARZO DE 1997

1.- La reforma propuesta es muy simple: suprime los senadores designados conforme a las letras b) a f) (nueve); mantiene los de la letra a), pero sustituye la exigencia de seis años de desempeño del cargo en forma continua, por la de un período presidencial completo, a fin de dar cabida al ex Presidente Aylwin, que gobernó durante un período excepcional de cuatro años.

Como se sabe esta reforma, junto con otras, fue rechazada ya bajo el período del ex-Presidente Aylwin y, de nuevo, en 1996, bajo el actual Presidente.

Para abreviar esta exposición no me detendré en el grave error de redacción que contiene el artículo transitorio del texto propuesto. Conforme a él, de incorporarse al Senado el ex-Presidente Pinochet, cesaría en su cargo el 11 de Marzo de 1988. Literalmente, mientras incorporan al ex Presidente Aylwin, dejan fuera del Senado al ex-Presidente Pinochet. Aunque a todas luces ello traiciona los propósitos del Gobierno, el texto deberá ser corregido en el Congreso.

C.- DESCONOCIMIENTO Y CONFUSION SOBRE LA NATURALEZA Y FINES DEL SENADO CHILENO

- 1.- Un largo contacto con los asuntos públicos, en especial los 7 años en el Senado, me han llevado a la convicción de que **esta alta corporación es la más desconocida de la ciudadanía chilena, incluso por autoridades superiores del Estado y hasta por los mismos parlamentarios**. En esto no estoy, por cierto, formulando un cargo descomedido sobre falta de cultura cívica, si no apuntando a un defecto reiterado en nuestra evolución constitucional: el desajuste entre lo que disponen las normas jurídicas de la Constitución y el interés de las tendencias o bandos políticos que pugnan por darles una aplicación acomodada al juicio, que los más encumbrados líderes se forman sobre lo más conveniente para el país, el cual regularmente se confunde con el triunfo del partido o combinación política que integran. Y esto no es de ahora, sino corre paralelo a toda nuestra historia constitucional. Un ejemplo claro es lo acontecido durante la vigencia de la Constitución de 1833, particularmente antes de las reformas de los años setenta. Dicha Carta contenía poderosísimas herramientas para contrapesar desde el Parlamento el inmenso poder del Jefe del Estado, como era el caso de las llamadas "leyes periódicas" (sobre presupuestos anuales, cobro de impuestos y fuerzas armadas). No obstante, el control absoluto que, al margen de la ley, ejercía el Presidente en la elección de los parlamentarios, anuló el mecanismo de contrapeso durante largos años, hasta que resucitó, aterrador, en tiempos de Manuel Montt -que llegó a tener redactada su renuncia- y estalló en la sangrienta revolución de 1891. Ambas situaciones enmarcan el proceso de pérdida por el Ejecutivo del control de las elecciones y la transformación de nuestro régimen de autoritario y presidencial, en parlamentario, sin cambiar el texto de la Carta de 1833 y sólo cómo efecto del crecimiento, y mayor independencia del electorado, y desarrollo mundial de las tendencias liberales.
- 2.- Durante casi un siglo, desde 1833 hasta 1925, el Senado fue en Chile cámara política y fiscalizadora, igual que la Cámara de Diputados. La

crisis de Septiembre de 1924, que provocó la caída del Presidente Alessandri Palma, condujo a éste a condicionar su regreso desde el exilio y la reasunción del mando que el país le demandaba a la dictación de una nueva Constitución, que pusiera fin al "parlamentarismo criollo", entronizado con las mismas normas que antes dieron sustento al presidencialismo de los decenios de Prieto, Bulnes y Montt. Alessandri Palma tuvo éxito a medias. Consiguió la aprobación de un nuevo texto, conocido como Constitución de 1925, por la Comisión de Reformas Constitucionales y por el plebiscito de Agosto de ese año. Se consagró en ella un fuerte y claro régimen presidencial; se derogaron las leyes periódicas, "terrible" herramienta de fiscalización parlamentaria, que casi tumbó a Manuel Montt y gatilló la crisis de 1891; se suprimió el Consejo de Estado y se traspasaron sus funciones asesoras, consultivas, permisivas y arbitrales al Senado, el cual, por la inversa, fue desposeído totalmente de funciones de fiscalización, transformándolo en un cuerpo moderador de la vida política; lubricador de los roces entre la Cámara de Diputados, en adelante única fiscalizadora del Ejecutivo. Esta función suprapolítica y equilibradora del Senado se hacía, por otra parte, absolutamente indispensable porque la Carta del 25, permitió acusar constitucionalmente al Presidente de la República que se hallare en funciones, correspondiendo al Senado la temible y delicada responsabilidad de resolver como jurado si el Presidente de la República era o no culpable y por consiguiente destituirlo de su cargo.

- 3.- No debe olvidarse que muchos de los fundadores de nuestra República vivieron largo tiempo en Inglaterra y se impregnaron ahí del régimen parlamentario inglés que, junto al juicio político a los Ministros de Estado, defendía el principio de que jamás podría acusarse al Rey. Aplicada esta normativa al sistema republicano chileno, la Constitución del 33 rechazó la posibilidad de acusar al Presidente de la República en funciones. En cambio, para hacer efectiva la responsabilidad de su Gobierno, se dispuso que ninguna decisión presidencial sería obedecida, sin la firma del Ministro respectivo, el cual sí podía ser acusado constitucionalmente. La reforma de la Carta del 25 en esta materia, por consiguiente, era de gran trascendencia.
- 4.- Dije antes, que Alessandri Palma había triunfado a medias. La razón es que los partidos políticos de la época, en su abrumadora mayoría, se opusieron a la Carta de 1925, que fue aprobada con una abstención del 55% del electorado y menos de un 4% de la población del país. Esto conspiró para que de facto - aunque no de jure - continuara funcionando el Senado como una cámara política, no obstante el texto y los antecedentes de la nueva Constitución. Incluso bajo el primer gobierno de Ibáñez se estableció el llamado "Congreso termal", cuyos senadores y diputados fueron designados en virtud de un acuerdo entre el Presidente y los dirigentes de los partidos políticos reunidos en las Termas de Chillán.

Siempre he sostenido que, tal vez, la expresión más nítida de funcionamiento del Senado como cuerpo netamente político -y no como organismo consultivo y asesor del Primer Mandatario- aún con mucha posterioridad a 1925, fue la decisión de negar al ex-Presidente Frei Montalva, el permiso constitucional para viajar a los Estados Unidos.

D.- GENESIS Y CARACTERES DEL SENADO CHILENO

- 1.- Con este esbozo general de la situación histórico-política que hubo de enfrentar la Carta de 1980, reformada en 1989, es hora para adentrarnos en el examen de los antecedentes y características específicas del Senado chileno, que el Mensaje de reforma enviado a la Cámara el 18 de Marzo pasado quiere modificar.

Ante todo: ¿Qué es por definición el Senado? Siempre he juzgado útil partir por la definición del Diccionario de la Lengua, para saber de qué hablamos. La primera acepción es: *"Asamblea de patricios que formaba el Consejo supremo de la antigua Roma. Aplicóse también por analogía a ciertas asambleas políticas de otros Estados"*. La segunda acepción, ya no es histórica sino jurídica:

"Cuerpo legislativo formado por personas cualificadas, elegidas o designadas por razón de su cargo, posición, título, etc." Etimológicamente la expresión deriva de "senex", que significa anciano, aludiendo a la conveniencia de contar con un cuerpo colegiado de gran experiencia, llamado a dar consejo, prevenir abusos y otorgar respaldo moral a las decisiones del monarca absoluto.

- 2.- Cuatro grandes influencias se advierten en la génesis de nuestro sistema constitucional, según los momentos históricos que enmarcaron su desarrollo: la española, la inglesa, la estadounidense y la francesa. La primera, impregnó los largos dos siglos y medio del Reino de Chile, más los breves años en que, aún bajo Juntas de Gobierno, iba naciendo la república y desdibujándose la figura y autoridad del lejano y prisionero Fernando VII, que el Reglamento de 1812 todavía reconocía como Rey. El parlamento inglés había sido conocido y admirado por O'Higgins, los Egaña, Bello y otros próceres. Estados Unidos, a justo título, se consideraba como el primer país americano que rompía con la metrópoli europea y, no olvidemos, que sus principios constitucionales se anticiparon por quince años a los de la Revolución Francesa. No fue pura coincidencia que el primer Congreso Nacional -sólo de Diputados- se instalara el 4 de Julio de 1811, sino preciso homenaje a la naciente democracia norteamericana, cuyo cónsul en Chile, Joel R. Poinsett, participó

activamente en la preparación del susodicho Reglamento de 1812, que consagró el primer Senado chileno. En cuanto a Francia, las ideas y obras de Montesquieu, de los enciclopedistas, de Rousseau y toda la filosofía política inspiradora de la Revolución de 1789, habían llegado a Chile, y eran leídas a escondidas y promovidas por próceres como Camilo Henríquez y otros. De todo esto fueron quedando huellas muy marcadas en nuestra historia constitucional, pero no es posible ahora analizarlas. Sólo anotaré que nuestra República fue construyéndose paso a paso, apoyando sus innovaciones en los éxitos o fracasos de las experiencias anteriores. Fue así desde los primeros ensayos constitucionales de los años 1811, 1812, 1814 y los siguientes hasta la victoria de Chacabuco, y siguió con las constituciones de O'Higgins, la breve pero trascendente de 1828; la maciza y duradera de 1833, hasta las de 1925 y 1980 - reformada en 1989 - que nos sigue rigiendo. Siempre se construye sobre lo anteriormente elaborado. Este juego cauteloso, matizado de yerros y aciertos, entre la innovación y la tradición, hizo de Chile un país de régimen bicameral. Partió con un Congreso de sólo diputados en 1811; después vinieron los Senados de 1812 y 1814; logrado el triunfo de Chacabuco, el Senado de cinco miembros que contemplaba la Constitución provisional de O'Higgins, y después el régimen bicameral que introducido en 1822, no nos abandonó más.

- 3.- Cabe preguntarse: ¿Cómo debiera ser el Senado en un país de régimen bicameral? Requiere tener en cuenta muchos elementos; desde luego su historia; sus experiencias; la idiosincrasia del pueblo; la extensión territorial; el número de sus habitantes; sus condiciones geopolíticas. No es igual pensar en un Senado para la Federación Rusa, India o los Estados Unidos; para Colombia o Argentina; o para Andorra o San Marino. Pero no menos importante que la historia, la extensión o la población, es el examen del contexto de sus poderes públicos: si se trata de una monarquía o una república; una sociedad libre o autoritaria; un país federal o unitario; y saber si junto al Senado hay una Cámara de Diputados, un Consejo de Estado, una Corte Suprema; un Tribunal Constitucional, un Consejo Económico - Social, un Consejo de Seguridad Nacional; una Contraloría General, u otras entidades que importan de suyo, una diferente asignación de las múltiples tareas que debe acometer el poder público organizado.

Para el caso concreto de Chile una de las causas más profundas de la confusión que suele existir en torno a nuestro Senado, es precisamente su consideración aislada del contexto de los órganos del poder público, la escasa atención a su desarrollo histórico y la penuria de información sobre el derecho comparado, sobre todo lo cual se ha ahondado muchísimo en los últimos años.

E.- VISION GLOBAL DE LOS SENADOS O CAMARAS ALTAS EN OTROS PAISES DE REGIMEN BICAMERAL

- 1.- Empecemos por dar un vistazo muy general a lo que ocurre en otras latitudes, partiendo de la básica distinción entre países unicamerales y bicamerales.

Si tomamos el Directorio Mundial de la Unión Interparlamentaria, podemos constatar que el año 1994 había en el mundo 124 países de cámara única y 51 bicamerales.

El abultado número de los primeros en gran medida proviene de países nuevos, insulares o pequeños, en especial de Africa, Asia, Oceanía y el Caribe. Sin embargo, también son unicamerales países antiguos o grandes. Ejemplos de unos y otros: Bulgaria, Costa Rica, China, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Israel, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Nueva Zelandia, Nicaragua, Noruega, Panamá, Perú -desde la revolución de Fujimori-, Portugal, Suecia y Turquía.

Entre los 51 bicamerales, están aquéllos que ya mencionamos como principales influencias en la génesis constitucional de Chile: España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido, y otros muchos de estrecha vinculación con nosotros: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Filipinas, Honduras, India, Irlanda, Italia, Japón, México, Holanda, Pakistán, Paraguay, Polonia, Rusia, Sud-Africa, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

Ciertamente no es posible hacer aquí un examen pormenorizado de la composición de los poderes públicos, en cada uno de los países bicamerales; de las atribuciones que se asignan a los "Senados o Cámaras Altas", cualquiera sea la denominación que adopten. Con todo, hay algunas líneas que podrían señalarse como **tendencias generales en los países bicamerales**.

- 2.- Las Cámaras de Diputados, Bajas o Políticas son ordinariamente elegidas por sufragio universal, privilegiando la representación poblacional (cada hombre, un voto) aun en los países federales; sus miembros se renuevan totalmente y en períodos que pueden igualar al de los Senadores, pero no conozco caso de Diputados cuyo período sea más largo que el de los Senadores. Son más los Diputados, sus distritos electorales son menores y la elección es directa o popular.

El único caso que conozco de Cámara Baja de integración mixta es el de India, donde de 545 miembros de la Cámara del Pueblo, 543 son de elección directa y 2 nombrados por el Jefe del Estado. Salvo esta excepción, no he encontrado otras Cámaras Bajas de integración mixta,

con Diputados Designados por mérito o experiencia, elegidos por colegios electorales o incorporados por derecho propio, cooptación u otras formas que no sean el sufragio. Estas Cámaras son netamente políticas y representan el sentir de las mayorías vigentes, a través de los partidos o combinaciones de partidos que las integran.

Por la inversa, los Senados o Cámaras Altas se generan de maneras tan variadas que es difícil dar una regla general: los hay de elección directa, indirecta, designados, hereditarios, elegidos por corporaciones especiales, etc. Por lo mismo son frecuentes los Senados Mixtos, con base parcialmente electoral, parcialmente designada; parcialmente poblacional y parcialmente regional. El profesor Lucas Verdu, catedrático de derecho político y miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, anota que para muchos, el bicameralismo es imprescindible en los Estados federales, como forma de dar representación igual - o sea el mismo número de senadores, cualquiera sea la población - a todos los Estados incorporados a la unión federal. Algo parecido a lo que ocurre en las asambleas de los organismos internacionales donde cada país cuenta con un voto, independientemente del número de sus habitantes. O sea, el Senado privilegia el territorio o la Región; no la población. Hay Senados donde ninguno de sus miembros es elegido por sufragio universal, como por ejemplo: Canadá, Reino Unido o Alemania, aunque la génesis de cada uno de ellos es muy diferente (designados por el Primer Ministro, en Canadá; designados, hereditarios, o incorporados por derecho propio en los Lores del Reino Unido; designados y removidos por los gobiernos de los Landers, en Alemania), etc. Hay muchos de composición mixta, con elegidos y designados; como Bélgica, Italia o India. Además, en el caso de Italia, para elegir diputados votan todos los ciudadanos, pero para elegir Senadores, sólo lo hacen los mayores de 25 años. En Irlanda, los elegidos lo son por un procedimiento muy especial. En Francia el Senado es elegido por un colegio de base regional, compuesto por diputados, consejeros generales, consejeros regionales y concejales, que suman unas 145.000 personas. En Estados Unidos, cada Estado de la Unión elige dos Senadores, pero el presidente del Senado es institucional: por derecho propio el vice-Presidente de los Estados Unidos, elegido en lista junto con el Jefe del Estado, lo que marca una vinculación esencial de esa Cámara con el Poder Ejecutivo, que no se da en la Cámara de Representantes.

- 3.- Sería muy largo y enojoso entrar a examinar las atribuciones de cada Senado, que -vuelvo a repetir- resultan de una serie de factores propios de cada país, su historia, sus costumbres y el engranaje global de sus instituciones. Con todo, anotaremos una nómina de Estados con régimen bicameral y la composición de sus Cámaras Altas o Senados, según la génesis y la duración de sus mandatos.

PAÍS	SENADORES DESIGNADOS, COOPTADOS, EX-OFICIO, ETC.	SENADORES DE ELECCION POPULAR (DIRECTA O INDIRECTA)	DURACION DEL PERIODO DE LOS SENADORES.
Alemania	68		no determinado, depende de la Dieta que lo nombra.
Antigua y Barbuda	17		5
Bahamas	16		5
Barbados	21		5
Bélgica	52+26+otros	106	4
Belice	9		5
Canadá	110		5
Croacia	5	63	4
Chile	9+ex-presid.(vit.)	38	8
Fiji	34		4
Grenada	13		5
India	12	233 (de elecc. indirecta)	6
Irlanda	6 (univ.) + 11 (Prim. Min)	43 (de origen restringido)	5
Italia	10 vitalicios	316	5
Jamaica	21		5
Lesotho	33		5
Malasia	69 (26+43)		3
Nepal	10+35	15 (elecc. indirecta)	6
Reino Unido	777 hered. 402 vitalicios 26 obispos		permanente
Santa Lucía	6+3+2		5
Swazilandia	10+20		5
Tailandia	270		6
Trinidad y Tobago	31		5
Uruguay	1 (Vicep.)	30	5
Venezuela	3 vitalicios	46	5

4.- Siempre ha sido un problema, resuelto caso a caso - a veces bien, otras no tanto determinar en los regímenes bicamerales cuáles deben ser las funciones de la Cámara Alta, Senado o Segunda Cámara. Esto como consecuencia de que por razones históricas y de toda lógica, no parece sensato tener dos organismos que cumplan la misma función. Sin embargo, como lo veremos, hay quienes - y están muy cerca - no lo piensan o desean así.

F.- FUNCION DE LA SEGUNDA CAMARA EN LOS REGIMENES BICAMERALES

1.- En el supuesto de quienes estimamos que un régimen bicameral debe contar con dos Cámaras de estructuras diferentes y para funciones propias y distintas, aunque ambas concurren a legislar junto con el Ejecutivo, es posible identificar las siguientes opciones preferidas para la Segunda Cámara, Senado o Cámara Alta:

- a) Igual participación a los Estados de un país federal, las regiones o territorios, cualquiera sea la población (o atenuando su influencia), al contrario de lo que ocurre en la Cámara de Diputados, o sus congéneres de otro nombre (Ejs. Estados Unidos, Argentina; Chile bajo las Cartas de 1925 y 1980, enmendada ésta en función de la población, en 1989; España, aunque todavía no resuelve el problema de sus Comunidades Autónomas);
- b) Participación de personas representativas de estamentos, clases, etnias, culturas o religiones, que reclaman o poseen un estatuto especial según valores tradicionales no reconocidos o asimilados por la igualdad democrática, y quienes se desea integrar nacionalmente (Ejs.: algunos Lores en el Reino Unido, Birmania, Sud-Africa, España, en 1834);
- c) Necesidad de defender la identidad nacional en casos de recuperación soberana, como el caso paradigmático de Polonia tras la dominación soviética, según señala el Dr. Herrero y R. de Miñon;
- d) Moderación, ilustración o contrapeso del accionar político, Ejs.: Francia, Chile, España en 1976, Italia);
- e) Aporte de experiencias pública y desinterés personal, en el proceso legislativo de quienes ya poseen altas calificaciones o largas experiencias anteriores. Es el caso de todos los Senados que exigen una mayor edad que para los Diputados, o incluyen singularmente Senadores institucionales o designados, cómo hemos visto en el cuadro anterior de muchos países bicamerales;
- f) Cumplimiento de funciones específicas inasimilables al juego de mayorías y minorías partidistas, al actuar como árbitro, órgano consultivo

del Jefe del Estado o permisivo de ciertas decisiones (Suecia, Francia en 1958; Chile desde 1925);

- g) Revisión del proceso legislativo para evitar precipitaciones, abusos, errores de la Cámara Política (Reino Unido, España, Chile, Italia);
- h) Aprovechamiento del saber o experiencia de ciudadanos calificados por edad, salud o vocación que no podría soportar o aceptar los rigores de las campañas electorales (muchos casos de Senadores no electos, empezando por los ex-Presidentes);
- i) Incorporación de ciudadanos calificados como distinción especial (Italia), por razones de tradiciones nacionales (Bélgica, Reino Unido), por conveniencia de la Unión Federal (Presidente por derecho propio del Senado de Estados Unidos y del de Uruguay); o como aporte de experiencia institucional, representatividad gremial o sindical. Son casos que, a veces, podrían asimilarse a los asientos por derecho propio en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

G.- ELEMENTOS PARA LA COMPRESION DE LA NATURALEZA Y FUNCIONES PECULIARES DEL SENADO CHILENO

- 1.- Volviendo a nuestro Senado, tenemos ya algunos antecedentes para entenderlo mejor y sobre los cuales poco ha reflexionado la doctrina y es escasa la bibliografía. Procuraré identificar estos elementos claves.

En Chile, como en todo el mundo, el Senado representó siempre un **centro de mayor experiencia que la Cámara de Diputados**, aun cuando en una larga etapa histórica terminada en 1925, disputó con ella la preeminencia como Cámara fiscalizadora y por lo mismo esencialmente política. Esto cambió sustancialmente con la Constitución de 1925. Con todo, las circunstancias que llevaron al segundo abandono del poder por su principal gestor, don Arturo Alessandri Palma, sólo dos meses de haberla impuesto, facilitó la anómala prolongación *de facto* del carácter político del Senado, que *de jure* le negó la Carta aprobada por el plebiscito de 30 de Agosto de ese año.

- 2.- Los elementos nuevos que hicieron del Senado de Chile una Cámara esencialmente distinta, complementaria, suprapolítica y no competidora de la de Diputados, fueron fundamentalmente los siguientes:
 - a) La **derogación de las leyes periódicas**, herramientas de origen inglés introducida en la Constitución de 1833 y que por su carácter propio - eran leyes - debían pasar por ambas Cámaras y, por lo mismo, tanto

el Senado como la Cámara de Diputados podía entorpecer su aprobación dejando al Presidente sin Presupuesto, sin impuestos o sin Fuerzas Armadas, lo que no es poco decir;

- b) Consecuencia de lo anterior fue el **monopolio del carácter fiscalizador entregado por la misma Carta del 25 a la Cámara de Diputados** y la total prohibición de fiscalizar, que desde entonces hasta hoy recae sobre el Senado como institución;
 - c) La **nueva facultad entregada a la Cámara de Diputados para acusar al Presidente de la República en funciones - acto gravemente expresivo de una crisis política - y la consiguiente facultad al Senado para decidir, en conciencia y como jurado la destitución del Presidente de la República**, acto determinante de una crisis constitucional y no sólo política. Nótese que se trata de destituir al Presidente de la República en un régimen neto y fuertemente presidencial;
 - d) La **supresión del Consejo de Estado, organismo que por definición actuaba como cuerpo consultivo y asesor del Presidente de la República en los más delicados negocios del Estado, y el traspaso de sus principales funciones al nuevo Senado consultivo y moderador**. Destaco que la primera atribución que correspondía al Consejo de Estado de acuerdo al artículo 104 de la Constitución de 1833 "*dar su dictamen al Presidente de la República en todos los casos en que lo consultare*" pasó textualmente a ser atribución del nuevo Senado (N° 7 del artículo 42 y N° 10 del inciso 1° del artículo 49, en las Constituciones de 1925 y en la vigente), y
 - e) La elección de un mismo número de Senadores (5) por cada una de las 9 agrupaciones provinciales (después se elevaron a 10), cualquiera fuere la población de ellas. Esto es, una Cámara que da preferencia al igual derecho de las regiones por sobre la representación proporcional a la población, característica de las Cámaras políticas que se inspiran en el principio, *un hombre, un voto*. No olvidemos que en la Cámara de Diputados, conforme al artículo 37, inciso 2° de la Carta del 25, se elegía un Diputado por cada 30 mil habitantes o por fracción que no baje de 15 mil. Casi un siglo antes, la Carta del 33 elegía un Diputado por cada "20 mil almas" y, aun antes, la Constitución de 1828 disponía la elección de un Diputado por cada "15 mil almas" y fracción que no baje de 7 mil.
- 3.- Estimo inoficioso extenderme en otros puntos de detalle que pasaron a diferenciar el Senado de la Carta de 1833 y el de la Carta de 1925, porque los mencionados son los que **transformaron un sistema de dos Cámaras políticas y competidoras, sometidas en mayor o menor grado a un control decreciente del Ejecutivo, en un sistema de dos**

Cámaras esencialmente distintas y complementarias: una, fiscalizadora, representativa de las mayorías políticas vigentes; sin facultad para censurar los Gabinetes, como en el régimen parlamentario, pero con la atribución de llevar esta fiscalización hasta la acusación constitucional del Presidente de la República en funciones, de sus Ministros y de los altos jefes judiciales, militares y administrativos, y **otra, - el Senado - esencialmente moderadora, asesora, arbitral y jurado en conciencia** de las acusaciones de la Cámara. Por lo mismo, desde esta reforma clave de 1925 el sistema constitucional chileno no sólo transitó del parlamentarismo *sui generis* que se venía aplicando - sin facultad presidencial para disolver la Cámara de Diputados - a un conocido régimen presidencial, donde los Ministros son de la confianza exclusiva del Presidente de la República, sino, como consecuencia, se instituyó sobre la base de dos Cámaras complementarias y no competidoras. Una se reafirmó como netamente política y fiscalizadora y la otra, suprapolítica; centro de experiencia, análisis y discusión política, pero no del juego de presiones opositoras hacia un Ejecutivo al que por vocación peculiar debía "dar su dictamen en todos los casos en que lo consultare", servir de cuerpo consultivo en reemplazo del Consejo de Estado y actuar como jurado en conciencia, necesariamente neutral frente a las acusaciones de la Cámara de Diputados. Esto es lo que significa ser un órgano moderador, regulador o lubricante en los roces y tensiones de la vida política chilena, y es lo que permitió al Presidente Alessandri Palma, decir 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 aún 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 o 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 queda constituido en un poder regulador dentro de las facultades que hemos enumerado".*

- 4.- La reforma de 1925, si bien cambió la naturaleza del Senado al transformarlo de fiscalizador en asesor, y de competidor político de la Cámara en complementario de sus funciones, no alteró esencialmente las relaciones recíprocas entre ambos como cuerpos colegisladores. Sin embargo, el régimen tradicional que hizo siempre del Senado chileno -siguiendo muchos precedentes que hemos visto- una Cámara de menor número de miembros; de mayor edad y experiencia pública; que duraban más años en sus cargos y se renovaban por terceras partes en el sistema de 1833 y por mitades en el de 1925, hacía razonable esperar mayor moderación, parsimonia, independencia de las presiones electorales del momento, y centro de relación obligada entre parlamentarios elegidos en momentos históricos diferentes. Sin embargo, en la práctica la situación no fue así, ni siquiera después de la reforma de 1925. Chile fue acentuando como nota distintiva de su democracia, la creciente influencia de los partidos políticos y su control sobre Diputados y Senadores a medida que crecía el electorado y se debilitaba la injerencia del Presidente de la República, en la composición de ambas ramas del Congreso. Fue esta una de las causas determinantes de incluir en las Cartas de 1980 y 1989 a los Senadores institucionales, que ya había propuesto Alessandri Palma en 1920 y por los cuales campearon el ex-Presidente Ibáñez y don Jorge Alessandri en sus propuestas de reforma constitucional. Este, como presidente del Consejo de Estado fue decisivo en el establecimiento de un Senado mixto, aunque la primitiva proposición de que todos los Senadores institucionales fueran de designación del Jefe del Estado -como en el caso del Senado de transición español, por los mismos años- fue sustituida por la actual.
- 5.- Sabido es que hasta pasada la Primera mitad del siglo XIX sólo llegaban al Parlamento quienes aparecían en la "lista oficial" que "extraoficialmente" preparaba e imponía el Presidente, prudentemente matizada con algunos opositores y, en general, todos escogidos entre personalidades de prestigio (o sea, en el fondo, todos eran "designados" por el Ejecutivo, aunque muy pronto se independizaban de él). Pero, ya a mediados del decenio de Montt, los partidos políticos, - dinamizados por la división de los pelucones entre nacionales y conservadores a raíz de la "cuestión del sacristán" (1857) - fueron disputando al Presidente su poder electoral. Los inscritos que eran pocos más de 40.000 en 1870 (2,2% de la población), subieron a 106.000 en 1876 (5,1%), con el término del voto censitario. Ya eran más difíciles de controlar. Nacieron entonces otras herramientas de influencias, entre ellas el cohecho, en lo que fueron diestros todos los Partidos.
- 6.- Para el plebiscito del 30 de Agosto de 1925, que aprobó la Constitución de ese año, había 302.304 inscritos, que representaban el 7,4% de la población del país y por la tremenda pugna política con Alessandri Palma

-que terminó con la segunda declinación de su mando, esta vez en don Luis Barros Borgoño- sólo votaron 135.783 ciudadanos y aprobaron la Carta, 127.509. La abstención, cercana al 55%, evidencia cómo se había independizado el electorado del Presidente y el poder enorme de los partidos políticos. Pero no fue todo, pocos años más tarde, **en 1930, el Congreso Nacional completo, fue designado por un acuerdo de todos los partidos políticos** con el Presidente. Hubo así un Parlamento **integralmente designado** en el que figuraron los políticos más prestigiosos de la época y que se llamó Congreso Termal. Lo disolvió la Revolución Socialista de Grove y Matte, en Junio de 1932.

- 7.- Este proceso histórico - político penetró al Senado. El propio Alessandri Palma, que volvió al poder en 1932, debió enfrentar la dura tarea de reconstruir al país después de la crisis interna e internacional de los años treinta. La reacción antimilitar condujo a crear la famosa Milicia Republicana; nacieron los frentes populares; el **nazismo** alemán y su eco en Chile: el **nazismo**, que se batía en las calles con las brigadas socialistas. Más tarde vinieron el 5 de Septiembre de 1938; el Frente Popular chileno; la Guerra Civil española; la Segunda Guerra Mundial; el triunfo de la alianza en las democracias occidentales y el totalitarismo soviético, etcétera. El Senado, en suma, no resistió el peso de las tensiones políticas de la época y toda la doctrina senatorial impuesta por Arturo Alessandri, quedó en el papel.
- 8.- ¿Podría decirse que les faltó visión a los constituyentes de 1925? Creo que no. Alessandri pensó que las nuevas funciones del Senado exigían para él una estructura que afirmara su vocación suprapolítica, no bastaba asignar la función. sin adecuar la estructura a la función. Y por eso propuso la integración de hasta un tercio de los miembros del Senado con Senadores designados, no políticos. La misma idea que volvió a sostener al incorporarse como miembro académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, en Julio de 1943. Sostuvo entonces, a casi veinte años de aprobada la Carta del 25: "Se despojó al Senado de toda función política y se le dejó constituido en un alto cuerpo llamado a desempeñar funciones de colegislador, de juez en juicios políticos... prestar su consentimiento a ciertos actos del Presidente de la República y a dar los dictámenes sobre los casos en que fuere consultado". "Más adelante agrega, en cita poco conocida". *"El Senado, tal como lo propuse en la Comisión Revisora de la Constitución, debe ser formado en sus **dos tercios** - (¡no sólo un tercio!) - por representantes de fuerzas vivas de la nación, tales como la Universidad, la instrucción en sus tres grados, las Fuerzas Armadas, las profesiones liberales, los representantes de la industria agrícola, minera y fabril, los representantes del comercio, las sociedades obreras mutualistas, legales, etc. La tercera parte de los Senadores, como elemento coordinador, podría ser elegida directamente por todo el país para formar así una corporación ajena a*

toda consideración política, destinada sólo a contemplar intereses fundamentales de la Nación, en todos los órdenes de sus actividades". Poco antes había especificado que, en su concepto, "Debe existir una sola Cámara de elección popular..." (Alessandri; Recuerdos de Gobierno, T. III; anexo, Págs. 430 y 431).

- 9.- Para entender esta mezcla de insistencia y enmienda en el pensamiento del ex mandatario, que habla en 1943 de **2/3 de Designados** y no de **de hasta 1/3**, como consta en las Actas de la Constitución de 1925, hay que tener presente, que en un caso se trataba del Presidente en ejercicio que buscaba incorporar una idea nueva, a un texto constitucional próximo a votarse, y en el otro, de un discurso académico ante la más antigua Universidad del país.

H.- UN CASO ILUSTRATIVO: DISCUSION ACTUAL SOBRE REFORMA DEL SENADO ESPAÑOL

- 1.- Algunos podrían imaginar que estas proposiciones de Alessandri Palma constituyen el recuerdo de un pensamiento muerto u obsoleto sobre la función del Senado en los regímenes bicamerales. No es así. El ejemplo más ilustrativo, actual y claro, nos lo entrega España y su actual debate sobre la reforma del Senado español.

Desde luego, la convocatoria al ciclo de conferencias sobre la Reforma del Senado, desarrolladas a comienzos de 1996, bajo el auspicio de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, con participación de varios de los más ilustres constitucionalistas peninsulares, se expresa: *"En el moderno derecho constitucional, el Senado responde siempre a la necesidad de representar, para integrar mejor el conjunto, a los segmentos diversos de una sociedad plural, sea esta estamental, de clases, o federal, principalmente. Por eso, cuando la democratización de la sociedad y del derecho constitucional produce una homogenización del cuerpo político y afirma, como legitimidad exclusiva y excluyente, la voluntad popular, una e indivisible, el bicameralismo entra en crisis o, incluso, tiende a desaparecer"* Esta afirmación, que parece formulada a pedido de algún partícipe del debate chileno, la encontramos por doquier, expresada de una u otra manera, en el debate español. Su interés para nosotros deriva de que el Senado contemplado en la Constitución de 1978, sufre una crisis de identidad que le ha hecho perder su prestigio precisamente desde la supresión de los 51 Senadores institucionales, de designación real, que contemplaba el Senado de transición, del que es heredero.

- 2.- Deseo ser muy preciso: no puede afirmarse que el Senado español perdió prestigio, por el hecho mismo de haberse suprimido 51 de sus miembros (una quinta parte), que eran personalidades de gran prestigio y

preparación. Pero sí, es un hecho que la pérdida de ese aporte de altísima calidad le restó perfil propio y prestancia. Pero España sufre un problema más profundo: **las Comunidades Autónomas (CC.AA)** no aceptan estar integradas en un cuerpo homogéneo, con representación proporcional a los habitantes de cada una. Ni siquiera aceptan integrarse como Estados de un país federal, que se integran sobre la base de una igualdad de Senadores por Comunidad Autónoma, en forma que la mayoría de ellas, pueda imponer sus dictados a la minoría o a alguna de ella en particular. Por ejemplo, Cataluña no acepta quedar en minoría frente a una alianza de Galicia y Euzkadi, por decirlo de alguna manera, y así en los demás casos. Ahora bien, la representación en el Congreso de los Diputados es proporcional a la población, pero las Autonomías aceptan ser parte del Estado español, pero no en forma integral. El Senado fue mirado desde un principio como un centro apropiado para llegar a una solución constitucional clara. No se ha logrado aun.

- 3.- Muchos autores coinciden en el enfoque que he citado de la convocatoria al ciclo de conferencias sobre reforma del Senado. Así, Herrero y Rodríguez de Miñón, decía en la propia Academia de la que es miembro (23 de Mayo de 1995): *"...es lógico que la homogenización que del cuerpo social realiza la democratización política, lleve a la decadencia primero y a la desaparición después de las Segundas Cámaras. Allí donde se ha afirmado la radical unidad de una nación de ciudadanos iguales, el Senado no ha encontrado lugar..."*. **Más adelante agrega** *"Junto con esta primera razón del bicameralismo, la representación de lo plural y diverso para integrarlo, la lógica y la historia ofrecen otra: la división del poder político para introducir en su seno frenos y contrapesos que eviten su desmesura".* Y poco después *"La división de poderes que Montesquieu concibió como un equilibrio de fuerzas sociales, no tiene lugar cuando todo el poder se sitúa en el sufragio de un único cuerpo electoral. Este pluralismo lo es sólo de partidos políticos y la división de poderes lo es entre mayorías y minorías, gobierno y oposición o, en el Estado de Partidos, entre los diferentes partidos políticos, sus fracciones parlamentarias y cuotas institucionales. Si las Cámaras son meros foros de debate o acuerdo interpartidario, con una basta y posiblemente sobra, puesto que tan sólo es una junta de portavoces de partido con voto ponderado, en función de los recibidos en unas elecciones articuladas por representación proporcional"*.
- 4.- Sería excesivo recargar las citas para demostrar la fuerte coincidencia entre los autores españoles acerca, de que el Senado reivindica las diferencias refractarias a homologarse en el sufragio universal, unitario y proporcional, precisamente a la inversa de la Cámara Baja o de Diputados. Por eso diría que hay tan diferentes estructuras y funciones para los Senados en el mundo, según sea el peso, significado o valor de los territorios, estados, regiones, etnias, sectores, instituciones,

funciones, segmentos, tradiciones, experiencias o saberes que el constituyente haya estimado conveniente reconocer como tales, o se haya visto constreñido a ello ante el riesgo de perderlos como parte de la comunidad. Con todo, ambas Cámaras concurren de diferentes maneras al proceso legislativo. En la norma, diría que la Cámara Baja, políticamente más fuerte, impone sus decisiones a la Cámara Alta, en mayor grado mientras más se aleje, ésta del poder popular y se acerque a la calidad de cuerpo preferentemente consultivo y designado. Por la inversa, la condición de Senador suele ser más apetecida porque está rodeada -merecidamente o no- del prestigio social que irradian la ponderación, la experiencia, el saber y la respetabilidad que son de presumir en los parlamentarios de más edad y menos ambiciones por poseer en sus currículos suficientes títulos y honores.

I.- EL FUNDAMENTO JURIDICO DE LA REFORMA PROPUESTA PARA EL SENADO CHILENO ACTUAL

- 1.- Considero muy minoritaria y fruto de insuficiente reflexión la tendencia a instituir un bicameralismo con dos Cámaras igualmente políticas, fiscalizadoras y de poder semejante. Sin embargo, creo que la más completa fundamentación la dio en la sesión del **9 de Abril de 1996 el señor Ministro Arriagada** que sostenía la reforma constitucional enviada por el Ejecutivo de entonces. Es la misma actual, sólo que aquella comprendía otros aspectos fuera de la reforma del Senado. Pero en cuanto a éste, la reforma es igual y valen los dichos de hace un año.

Dijo el entonces Ministro Secretario de la Presidencia de la República en su ilustrada intervención, **que la única excepción que conocía de un Senado donde hubiera Senadores designados y una Cámara Baja de "idéntico poder" era Italia.** Más adelante especificó: *"Sin embargo, el Derecho Constitucional democrático, donde quiera que ha querido salvar a los Senadores como Cámara política de igual e incluso, de mayor rango que la Cámara Baja o de Diputados, ha aceptado algunas diferencias que no contradicen sino que fortalecen la democracia y, dentro de ella, el papel del Senado."* Señala, a continuación el señor Ministro que esas diferencias se ubican a lo menos en cuatro campos: a) Menor número de miembros; b) Base electoral más numerosa; c) Mayor edad de los miembros; y d) Mayor duración de sus mandatos.

- 2.- Realmente alabo las precisiones del Ministro, porque inducen a situarnos en el **meollo** del asunto y no en una engañosa superficie, que es donde infortunadamente aparece trabado el debate. Quiero expresarlo de una vez: si lo que se desea es un Senado político, con "idéntico poder o mayor que la Cámara Baja", como lo expresa el distinguido Ministro, nada

tienen que hacer allí los Senadores institucionales, que son la negación misma de un aporte político. Pero, para tener un Senado político, igual que la Cámara hay que volver a la Constitución de 1833, pulverizar las modificaciones introducidas en la reforma de 1925, precisamente para quitarle ese carácter y **restituirle al Senado su carácter fiscalizador del Gobierno, sin el cual no se sustentaría como Cámara política.** Este es, como dije, el meollo del asunto y la raíz de un debate que tiene confundida a la opinión pública, porque la han enredado muchos líderes políticos y yo vengo a esta tribuna universitaria, a tratar de poner sobre sus pies una discusión que se halla, excúsenme la expresión, patas arriba. Porque lo principal, lo medular - hacer del Senado una segunda Cámara política se silencia, en cambio se pregona la supresión de nueve cupos senatoriales que todos saben, y requete saben, que se restablecerán ampliados más adelante. Hace tiempo que se buscan un Senado de 50 miembros y una Cámara de 150.

- 3.- Para que no me digan que estoy fabulando, acudo nuevamente al auxilio del señor Ministro Arriagada, que en su erudito discurso sin duda estuvo bien asesorado. Leo en el número 2, del párrafo sobre Composición del Senado: *"En Agosto de 1986, veintitún líderes políticos chilenos, representativos de partidos políticos de centro, derecha e izquierda, firmaron el **"Acuerdo Nacional para la transición a la plena democracia"**. Ese documento señala, entre otros aspectos las siguientes exigencias mínimas del futuro régimen constitucional chileno: 1) Elección por votación popular de la **totalidad** del Congreso Nacional, con claras facultades legislativas, **fiscalizadoras** y constituyentes". Poco más adelante, cita el Ministro en abono de su tesis para suprimir los Designados, el acuerdo de una "comisión técnica", formada entre los partidos de la Concertación y Renovación Nacional que propone reemplazar el Art. 45 de la Constitución, por uno que comience diciendo: "El Senado está integrado por cincuenta miembros elegidos en votación directa".*
- 4.- Podrá discutirse si es bueno o no lo es, restablecer un régimen bicameral con dos Cámaras políticas de idéntico poder, compitiendo entre sí por imponer su fuerza, en la eventualidad muy probable que se produzcan en ellas mayorías de signo político, diferente puesto que una se renueva totalmente y la otra por mitades; los Diputados duran cuatro años, los Senadores ocho; los distritos son 60 y las circunscripciones senatoriales 19; etc. Pero es inadmisibles utilizar la estructura constitucional concebida por tres Constituciones (1925, 1980 y 1989) para un Senado suprapolítico, moderador, árbitro, jurado, asesor y consultor, a fin de que opere como Cámara política, y por lo mismo, irrenunciablemente fiscalizadora. ¡Es como utilizar un alicate para servirse el consomé... con la diferencia que el daño para el orden público nacional puede ser mortal! Y me hago responsable de lo que estoy afirmando: no puede un cuerpo netamente político, inmerso en el juego de gobierno-oposición, actuar como

moderador de la vida política, integrador de las Regiones a la unidad nacional; árbitro de los conflictos entre la Administración Pública - cuyo jefe es el Presidente - y los Tribunales Superiores de Justicia; jurado con facultad de condenar, absolver y destituir al Presidente en funciones, los Ministros de Estado; las más altas autoridades del Poder Judicial, las FF. AA. y Carabineros y al Contralor General de la República. **El sistema de contrapesos democráticos resiste que la Cámara política, en su esencial función fiscalizadora llegue al extremo de acusar constitucionalmente a las más altas autoridades del país, pero siempre que el órgano que condena y destituye o absuelve, sea, al mismo tiempo, objetivo, neutral, apolítico, para poder operar como jurado, en conciencia, y, que revista sus decisiones de la más alta respetabilidad moral y pública, a fin de asegurar el acatamiento social y evitar trastornos institucionales de gravísima trascendencia.**

- 5.- Digamos las cosas por su nombre: **mantener el sistema constitucional vigente, pero arrancarle - reitero: a éste sistema - el contrapeso sustancial de un Senado moderador y suprapolítico, es como aplicar corriente de voltaje incompatible a un delicado mecanismo, sin cuidarse de usar un transformador, o cargar con gasolina ordinaria un auto catalítico; o contentarse con la gasolina y prescindir de los lubricantes en los motores a explosión.** Lo más dramático del asunto, es que una reforma que entrega un poder sin contrapeso a los partidos políticos, la resuelve primero la Cámara Política, integrada y controlada por ellos. ¡Difícilmente iba a rechazar un manjar tan apetitoso como el de asumir un poder aun superior al que dicha Cámara Baja posee en los regímenes parlamentarios! En éstos, las decisiones de su mayoría pueden provocar la caída de un Ministerio, su cambio por otro y hasta el llamado a nuevas elecciones, previa la disolución de la Cámara por el Jefe del Estado (Presidente o Rey). **Cámara y Senado políticos en el régimen presidencial vigente y con la estructura de poder que existe en Chile, sencillamente desarticulan el sistema institucional que sustenta el ordenamiento social** - Presidente, Poder Judicial, Fuerzas Armadas, Carabineros, - y los pone bajo el control directo de la combinación de partidos circunstancialmente dominante, aparte de generar el desplome por politización de otros organismos igualmente claves, y cuya génesis y estabilidad pasan por la neutralidad partidista del Senado: Tribunal Constitucional; Director del Registro Electoral; Consejo Nacional de Televisión, Televisión Nacional de Chile; Consejo de Seguridad Nacional; Banco Central de Chile; entre otros.

J.- Conclusiones

- 1.- La supresión de los 9 Senadores Designados que contempla en sus letras b) a f) el inciso 3° de la Constitución vigente se funda en la convicción del Gobierno y sus asesores de que el Senado es y debe ser una Cámara

política igual que la de Diputados. Eso no es así desde 1925, y las Cartas de 1980 y su reforma de 1989 no han hecho sino reafirmar tales funciones y adecuar la composición de sus miembros a su debido cumplimiento. Se buscó poner término al desajuste del período 1925-1973, en que el Senado quedó ordenado al cumplimiento de funciones peculiares suprapolíticas, pero integrado exclusivamente por políticos subordinados a sus partidos. Estos son consustanciales a la democracia, pero la asfixiarían si en lugar de preparar servidores públicos (Presidente, Senadores, Diputados, Alcaldes, Concejales, Jefes y Funcionarios de la Administración); apoyar o criticar las decisiones del Gobierno; orientar e interpretar los anhelos de la ciudadanía y procurar para sus ideas la conducción del Estado a través de las elecciones, pretendieran infiltrar y dominar el funcionamiento de las instituciones del Estado mediante el control partidista de quienes han llegado a ser autoridades o servidores de todos los chilenos.

- 2.- Si el Senado es y debe ser un cuerpo suprapolítico, con las funciones que hemos recordado en la conclusión precedente, resulta natural, conveniente y provechoso que participen en él quienes exhiben una larga experiencia pública en actividades apolíticas o suprapolíticas, como el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, la Contraloría, la Universidad y el manejo del Estado. Por la inversa, si se desea un Senado político y un bicameralismo con dos Cámaras políticas, como lo hubo entre 1833 y 1925, es obvio que nada tienen que hacer en él los Senadores Institucionales, ni cabría injerencia en la génesis de algunos Senadores a cuerpos esencialmente apolíticos, como el Poder Judicial, las FF.AA., Carabineros y otros. Pero, en tal caso, hay que modificar sustancialmente todo el ensamblaje de la Constitución. Digamos alegóricamente: si queremos usar gasolina antigua, con plomo, debemos cambiar nuestro vehículo catalítico por otro sin catalizador. Por ejemplo, desenterrar un modelo 1833 - 1925.
- 3.- Por consiguiente, todo el debate sobre supresión de los Senadores designados o institucionales - a mi juicio la última denominación acomoda más exactamente a todos, incluyendo a los ex-Presidentes - es engañoso y desquiciado, o sea sacado de sus quicios. Como bien lo dijo y ha reiterado el presidente de la Comisión de Legislación, Constitución, Justicia y Reglamento del Senado, Senador Miguel Otero, todo depende del Senado que queramos. Yo agregó: ...y del Senado que tenemos. Pero si queremos uno diferente al que tenemos, no podemos quitarle al actual una pieza esencial, porque ello destruye un ordenamiento que está marchando bien y no creo en que lo reemplace.
- 4.- Por eso, debemos distinguir claramente: una cosa es la conveniencia o inconveniencia de sustituir por un sistema de dos Cámaras políticas la estructura que se creó en 1925 y reafirmó el texto vigente. Otra cosa

es aprobar una reforma que sólo desarma el ordenamiento actual, sin implantar otro, como podría ser el de Cámara única; un bicameralismo de tipo parlamentario; o semiparlamentario; o semipresidencial, u otro coherente que alguien proponga.

- 5.- Por último, algún mal pensado -ciertamente no entre este culto público- podría imaginar que me opongo a esta reforma propuesta por el Presidente de la República, debido a que soy Senador Institucional y me favorece la continuación del sistema. ¡Grave error! Si el buen Dios no me llama a cuenta antes, expiro indefectiblemente en mis funciones senatoriales el 11 de Marzo de 1998, el mismo año en que me transformaré en un apuesto octogenario. Pero no es todo. La única opción que tendría para continuar de Senador sería congraciarme con S.E. el Presidente de la República; invocar que fui cuatro años Ministro de su señor padre y que no haré nada por oponerme a su reforma constitucional. Pero él, Uds., y yo, bien sabemos que soy de otra madera. Además, no imagino que esté o haya estado en los planes del Presidente designarme, y si alguna vez lo consideró, precisamente esta exposición debe haber extinguido cualquier tentación.
