

INTEGRACIÓN DEL SENADO Y MÉTODO ELECTORAL

José Luis Cea Egaña (*)

INTRODUCCIÓN

La reforma que comentaré debe ser entendida como parte de un cambio, más vasto y profundo, del Congreso Nacional. Los problemas que afectan a esta institución son múltiples¹ y, aunque los dos tópicos que me corresponde analizar revisten importancia propia, no los agotan ni resuelven.

Por otra parte, tampoco cabe duda que mi tema es el que suscita mayor discrepancia entre las 78 enmiendas en debate, al extremo que en el proyecto de reforma aprobado por la Comisión respectiva del Senado no figura proposición alguna en los dos asuntos señalados. Más aún, en el tópico se concentran las divergencias y las casi doscientas indicaciones presentadas el 15 de abril de 2002 al texto aprobado, en general, por la sala de la Cámara Alta tres meses antes de esa fecha. Se trata aquí, por ende, de reflexionar, con entera libertad, acerca de una reforma que no aparece en aquel proyecto y, en ese sentido, que está ausente en él aunque latente, pero no inexistente.

El silencio aludido deja de manifiesto que la integración del Senado y el método electoral son los mayores desafíos para el cierre de la transición y de las grandes enmien-

(*) Profesor Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile.

¹ Consúltese del autor "El Congreso en la Historia y Futuro de Chile", I *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (1990) pp. 7 ss.; y "El Parlamentario en la Constitución", en Navarro Beltrán, Enrique (editor): **20 años de la Constitución Chilena, 1981-2001**, Ed. Jurídica Cono Sur, Santiago, 2001, pp. 501 ss.

das al Código Político que es necesario introducirle para que adquiera cualidad plenamente democrática. En otras palabras, resultan más superables las dificultades concernientes a la reforma del Consejo de Seguridad Nacional, a la supresión de la inamovilidad relativa de los mandos de las cuatro instituciones armadas, y a la eliminación del rol de garantes del orden institucional que el Código Político les asigna.

En las últimas semanas, sin embargo, se ha puesto de relieve nuevamente este escollo y, con certeza, seguirá siendo así mientras no se logre el acuerdo político que lo resuelva. En la crónica diaria de los medios de comunicación, que refleja la negociación interna que sucede entre el Gobierno y el Senado, este es el tema más comentado en las semanas recientes. La polémica se hará más ardiente cuanto más se prolongue la fecha acordada para debatir y votar en el Senado, en particular, el proyecto que éste aprobó, en sus ideas matrices, el 15 de enero pasado².

Espero que no se pierda el proyecto completo³ por divergencias en los dos asuntos que comentaré y otros que ahora parecen agravarlos⁴.

Por último, creo útil puntualizar que considero indispensable referirme, por separado y sucesivamente, a la integración del Senado, por una parte, y al método o sistema electoral, de otra. Si bien ambos temas han llegado a ser tediosos por la controversia, tan larga y estéril que no tiene precedente en nuestros anales constitucionales, la diferencia estriba en que, a propósito del primero de ellos se halla una posibilidad, al menos, de imaginar alternativas para fortalecer la representatividad de la Cámara Alta.

I. INTEGRACIÓN DEL SENADO

Tanto el proyecto de la **Alianza por Chile** como el de la **Concertación de Partidos por la Democracia** coinciden en suprimir los senadores designados y vitalicios, quedando el Senado integrado sólo por miembros elegidos en votación popular.

Más todavía, ambos proyectos coinciden en que los senadores vitalicios cesen el día en que entre en vigencia la reforma, y que los senadores designados queden suprimi-

² Revítese el *Diario de Sesiones del Senado*, sesión 12 (14 de noviembre de 2001), pp. 1195 ss., para consultar el informe de su Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento evacuado el 6 de noviembre de 2001. Existe también una edición especial del Senado con el texto de ese informe. Las citas del presente ensayo se refieren a las páginas de esta segunda versión.

³ Consúltese el informe complementario de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, fechado el 9 de enero de 2002, reproducido en el *Diario de Sesiones del Senado*, sesión 22 (9 de enero de 2002), pp. 2580 ss.

⁴ Me refiero a la indicación presidencial que plantea la cesación de los senadores designados y vitalicios en el mismo día que sea publicada la reforma en el *Diario Oficial*.

dos al finalizar el período para el cual fueron nombrados, es decir, el 11 de marzo de 2006⁵.

1. Sinrazones de un desacuerdo

¿Cuál es, entonces, la causa o motivo que provoca la divergencia entre una y otra posición? Realmente, la respuesta no es sólo una, como paso a demostrarlo. Se comprende, entonces, por qué es tan difícil forjar un acuerdo.

Desde luego, **no se ha acordado cuántos serán, en total**, los senadores. Este punto suscita discrepancia pues, si tal cifra, se eleva sobre los 38 actuales, entonces repercute en los quórum, bajando el número de senadores que es necesario reunir para alcanzarlo, facilitando así la aprobación de otras enmiendas a la Constitución y a la legislación reforzada. Inversamente, si se mantiene esa cifra, entonces se requiere un número de senadores menor para llegar al porcentaje que cumple el quórum o que permita rechazar los proyectos. En esta segunda hipótesis es claro que se infunde mayor rigidez formal al método aplicable a las enmiendas de la Carta Fundamental.

Se comprende, a la luz de lo escrito, que mantener en 38 el número de Senadores favorece a la oposición y explica su decisión en ese sentido. Por supuesto, si se busca certeza o estabilidad el problema se soluciona elevando los quórum para los efectos que así se acuerde. El dilema está, sin embargo, en que no se quiere transar, en circunstancias que parece lógico hacerlo para que cada parte obtenga, al menos parcialmente, la satisfacción de sus pretensiones.

Por otro lado, tampoco se ha consensuado **a quiénes representarán** los senadores, o sea, si serán elegidos todos por circunscripciones regionales o habrá un pequeño número, tal vez de nueve o diez, elegidos en colegio único nacional. Este no es, por supuesto, un obstáculo insalvable, aunque considero inconveniente reintroducir los senadores nacionales, cuya supresión en la Constitución de 1833 –hecha en 1874– se fundó en razones prácticas y suficientemente demostradas⁶. Afortunadamente, parece crecer el consenso en desestimar estos senadores, en atención a sus inocultables e irrefrenables aspiraciones presidenciales, que los singularizan, con las secuelas consiguientes.

En seguida, la diferencia estriba en **cómo serán elegidos** los senadores, es decir, si lo serán mediante un sistema binominal o, por el contrario, a través de un régimen de

⁵ Informe **supra** nota 2, p. 293

⁶ Hunneus Zegers, Jorge, **La Constitución ante el Congreso**, Imprenta Cervantes, Santiago, 1890, pp. 155 - 157 ss.

representación proporcional corregida. Este es un asunto más complejo y que prueba los ligámenes que existen entre los dos tópicos que me corresponde analizar. Empero, desestimada la representación proporcional clásica, tampoco diviso en esta divergencia motivos que impidan arribar a un compromiso mutuamente satisfactorio.

A mayor abundamiento, **secretas ambiciones**, sean de partidos o de índole personal, no pueden ser desestimadas. Aunque faltan cuatro años para satisfacerlas, el hecho que sean aun virtuales y permanezcan silenciadas, jamás puede llevar a concluir que tales pretensiones puedan ser desestimadas, considerando la mentalidad proclive al cálculo de numerosos miembros de nuestra clase política.

Por último, surgió en marzo pasado un tropiezo de magnitud, provocado por la votación que algunos senadores designados emitieron para que no fuera elegida la fórmula pactada como nueva Mesa Directiva de la Cámara Alta. La reacción del Gobierno fue plantear la **supresión inmediata** de tales senadores, sin esperar el término de sus mandatos. La indicación presidencial así anunciada se concretó el 15 de abril en curso. Por supuesto, la división ha aumentado como secuela del hecho explicado. Disiento, con energía, del propósito gubernativo, pues obstruye los acuerdos y, no es adjetivo manifestarlo, vulnera la intangibilidad de los mandatos representativos, afectada aquí por una circunstancia que no alcanza a erigirse en causal legítima.

2. Proposición fundada en la experiencia

Llego así, al momento de enunciar mi posición. Ésta la resumo en las ideas siguientes, no sin antes insistir, como ya lo he advertido, que no existe reforma concreta en este punto. Por lo mismo, queda abierta la oportunidad de exponer, con libertad y margen de error, los parámetros que se respeten más adecuados.

Enfocado de este modo el análisis del tema, declaro que es positiva mi evaluación del Senado en la Constitución de 1925, habiendo ella quedado históricamente constada. No busco, en otras palabras, invenciones sin arraigo en nuestra tradición republicana ni copias de experiencias foráneas. Insisto en que me parece democrático y legítimo restaurar determinados criterios de esa tradición, pues demostraron ser adecuados. En otras palabras, estoy convencido que la crisis y colapso de nuestra institucionalidad democrática en 1973, no se debió al rol que servía el Senado ni al sentido con que lo desempeñó.

Consecuentemente, pienso que⁷:

⁷ Prescindo aquí de la normativa transitoria, pero aclaro que la renovación del Senado sería por parcialidades cada cuatro años.

- Todo el Senado debe ser integrado, exclusivamente, por miembros democráticamente elegidos.
- Agrego que todos los senadores deben ser elegidos por regiones, esto es, en circunscripciones regionales y ninguno por colegio nacional.
- Añado que el número de senadores debe ser cincuenta, pues no puede funcionar bien la Cámara Alta y sus diecinueve comisiones permanentes con 38 Senadores o una cifra inferior a la nombrada⁸.
- Continúo señalando que el Senado debe ser integrado con 45 senadores elegidos por quince regiones, siendo los cinco restantes elegidos por los ciudadanos del área metropolitana, los ciudadanos chilenos que se hallen o residan en el extranjero, y aquellos domiciliados en los territorios insulares o de ultramar. Síguese de lo expuesto que las trece regiones actuales se aumentarían a quince, sobre la base de dividir en dos las regiones I y X. Una alternativa, que no desestimo porque coincide con el método contemplado en la Constitución de 1925, sería dividir el territorio, para estos efectos únicamente, sólo en diez regiones, eligiendo cada una cinco senadores.
- Puntualizo también que los senadores deben representar a las regiones, y no a la población, evitando así que el factor demográfico quede dos veces representado, una en la Cámara de Diputados y la segunda en el Senado. En otros términos, en la integración del Senado tiene que regir el principio de igualdad entre las regiones.
- Prosigo manifestando que la configuración de las circunscripciones debe ser materia de la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, pero para delimitarlas dicha ley tendría que partir del supuesto que cada región es igual a una circunscripción y que quince es el número fijo de ambas, sin perjuicio del área metropolitana. La alternativa, ya lo advertí, es retornar a la reagrupación de las regiones llegando a diez de ellas.
- Finalmente, propongo que cada circunscripción elija tres senadores, aplicando la representación proporcional corregida con umbral de 5% de votos válidamente emitidos, no menos de 3 ni más de 5 candidatos por región, exclusión de los pactos, etc. Resultarían, de tal modo, elegidos 45 senadores más otros cinco elegidos por el área metropolitana, los ciudadanos en el extranjero y los que se encuentran en territorios chilenos insulares remotos o de ultramar, llegando a 50 en total⁹. Si se prefiere la división en diez regiones, entonces se elegirían cinco senadores en cada una de ellas.

⁸ Artículo 27 del *Reglamento del Senado*, publicado en el *Diario Oficial* el 8 de julio de 1998.

⁹ Aunque sea incidentalmente, planteo que la Cámara de Diputados vuelva a ser integrada por 150 diputados, restableciéndose con ello las cifras que regían, para cada rama del Congreso, el 11 de septiembre de 1973.

II. MÉTODO ELECTORAL

Paso a referirme al segundo tópico, tan examinado durante los últimos 21 años que no creo justificado detenerme con detalle en él¹⁰.

Empíricamente, está demostrado que la aplicación del régimen binominal ha arrojado beneficios y perjuicios electorales semejantes para la alianza de gobierno y la de oposición. Por consiguiente, la justificación de su cambio se halla -o debe estar- en otras razones. ¿Cuáles, por ejemplo?

Apunto, primeramente, a la existencia de una compleja malla de **pactos electorales** que privilegia el poder de las cúpulas partidistas, distorsiona el caudal electoral de cada partido, confunde a la ciudadanía, etc.

A mayor abundamiento, el binominalismo desata **luchas agudas entre los candidatos del mismo pacto**, como ha quedado demostrado en los hechos.

En tercer lugar, **elimina del sistema parlamentario** a los partidos ajenos a los pactos, los cuales, si bien son pequeños, no deben quedar, por respeto a principios democráticos elementales, excluidos *a priori* del sistema. Trátase de una curiosa -y oblicua o encubierta- reintroducción empírica del criterio de democracia limitada o protegida que se hallaba en el artículo 8, hoy derogado, del Código Político.

Agrego que el binominalismo permite que se presente **un solo candidato** por cada lista, como sucedió al menos en dos casos el 16 de diciembre de 2001, fenómeno que priva de verdadera libertad de elegir a los ciudadanos y que puede culminar en un método generalizado en todo el país.

Prosigo manifestando que el régimen imperante fuerza los empates, conservando el *status quo*, hecho que no es sinónimo de estabilidad institucional pues tampoco puede ser reputado equivalente al consenso ni presumirse que sea el resultado del libre juego de las fuerzas políticas democráticas. Sarcásticamente, se ha dicho que, con el régimen binominal, el que gana, gana, y quien pierde, empata¹¹.

Por último, **premia a las minorías** en perjuicio de las mayorías, quebrantando el

¹⁰ Mi posición crítica la he mantenido inalterable desde que se difundió el proyecto de la Constitución el 12 de agosto de 1980. La última publicación mía al respecto se halla en **Derecho Constitucional Chileno**, E. Universidad Católica de Chile, Santiago, 2002, pp. 360-368.

¹¹ Juicio del Ministro Secretario General de la Presidencia de la República publicado en *El Mercurio de Santiago*, el 24 de marzo de 2002.

principio de justicia electoral. Efectivamente, en la democracia representativa no es legítimo que el 34% de los votos válidamente emitidos logre elegir el mismo número de candidatos que el 66% de aquellos.

En resumen, creo que el sistema electoral debe ser de representación proporcional corregida, o sea, un régimen que opere con no menos de tres ni más de cinco candidatos por distrito, aplicando el umbral mínimo del 5% de los votos para elegir y la prohibición de celebrar pactos, entre otras exigencias¹².

Cierro mi exposición dando por supuesto tres precisiones adicionales. Me refiero a que el sufragio debe ser **voluntario**, aunque temo el aumento considerable de la abstención. Asimismo, aclaro que a él han de tener derecho los ciudadanos **chilenos que se hallen en el extranjero**. En fin, manifiesto que las elecciones parlamentarias y presidenciales tienen que ser **simultáneas**, restaurando la que fue una sabia disposición de la Constitución vigente en su texto original¹³.

EPÍLOGO

Espero que la sensatez se imponga y que, por lo mismo, la reforma sea aprobada, terminando así un proceso agobiante de nuestra trayectoria republicana¹⁴.

Para forjar ese consenso creo indispensable aplicar la más generosa voluntad política, asumiendo que son inevitables los compromisos democráticos si se quiere salvar diferendos constitucionales¹⁵.

Concretamente, me declaro a favor de aprobar todas las enmiendas ya consensuadas, aunque para ello sea necesario diferir la fórmula que zanje los dos escollos que he comentado esta mañana.

¹² Puede complementarse lo expuesto aquí con la revisión de Dieter Nohlen, **Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México DF., 1998, pp. 155 ss.

¹³ Consúltese Squella Narducci, Agustín y Sumkel Weil, Osvaldo, **Democratizar la Democracia Reformas Pendientes**, Ed. LOM, Santiago, 2000, pp. 99 ss.

¹⁴ El 61% de los chilenos encuestados se declaró a favor de la aprobación de la reforma, con sujeción a lo publicado en *El Mercurio de Santiago* el 18 de abril de 2002.

¹⁵ Véase del autor **El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis Crítica**, Imprenta Alfabet, Santiago, 1999.