

INTEGRACIÓN DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y MÉTODO ELECTORAL PARA ELEGIR SUS MIEMBROS

Guillermo Bruna Contreras (*)

Una de las grandes satisfacciones que proporciona la docencia y la academia, es, precisamente, tener oportunidades en que uno puede escuchar y entregar opiniones sobre temas jurídico políticos, como son todos los de nuestra ciencia constitucional, con la más entera y absoluta libertad y confianza, sin restricciones, temores, ni intereses, que no sean el respeto al pensamiento ajeno y la satisfacción de contribuir con quienes deben tomar decisiones, para que tengan otros puntos de vista que considerar.

Por eso y aun cuando la convocatoria podría entenderse limitada a las ideas de legislar aprobadas por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, me siento con libertad para exceder tal límite a fin de dar opiniones más completas. Como puede desprenderse del voluminoso y completo Informe de la Comisión, muchas personas fuimos consultadas y dimos nuestras opiniones solamente sobre temas parciales y puntuales, lo que resta perspectivas y horizontes a nuestras visiones constitucionales. Quiero aprovechar esta ocasión para ir algo más allá de aspectos particulares y estáticos de la Constitución, y contribuir así a un avance y modernización institucional, aunque sea en grado sólo de especulación.

Leyendo recientemente el interesante libro póstumo de Leopoldo Castedo, sobre nuestra república parlamentaria entre finales del siglo XIX y comienzos del XX, he visto cierta similitud en el ambiente e inquietudes políticas y morales de los albores del siglo XX y del XXI que recién hemos iniciado.

(*) Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Presidente de la Asociación de Derecho Constitucional de Chile.

En ese entonces había escepticismo, desánimo, una crisis moral y problemas sociales evidentes, que constituyeron la llamada cuestión social. Los grandes análisis que hicieron Enrique Mac-Iver, Tancredo Pinochet, Nicolás Palacios, Alejandro Venegas, bajo su famoso seudónimo de Dr. Valdés Cange, como también Alberto Edwards y hasta Francisco Antonio Encina, forman parte de la Historia de Chile.

Hoy día también estamos bajo una estela de pesimismo, miedo, cesantía y deflación, causadas por problemas económicos y de terrorismo mundiales, que en la sociedad globalizada bajo la cual vivimos, no han dejado de afectarnos. A diferencia del siglo pasado, sin embargo, los análisis que se hacen en Chile son particulares y no generales, puntuales y no globales, hay ausencia de reflexiones conceptuales y de planificación a largo plazo. Nuestros debates políticos son meras reacciones a hechos episódicos, basta recordar que las iniciativas legislativas nacen y mueren según lo que duran los titulares de los noticieros de televisión o las portadas de diarios y revistas, como la eliminación de los fotorradars, reestructuración de Gendarmería después de la evasión de unos presos, aumento de penalidad en delitos sexuales y ahora, como último botón de muestra, el anuncio de legislación sobre incompatibilidad entre cargos de director en empresas públicas y privadas. Hay muchos parlamentarios que sólo expresan inquietudes, frente a la noticia del momento, como estrellas fugaces.

Falta, entonces, el gran debate de ideas con proyecciones, no limitadas por intereses del momento ni con miras a una próxima elección, debe repensarse el Estado y sus instituciones con un carácter fundacional, como lo haríamos si se tuviera que hacer de nuevo nuestra República.

La mencionada Comisión del Senado ha editado el texto íntegro de su Informe “dada la importancia de la materia tratada”, como señala su breve preámbulo, y al mismo tiempo para dar cada vez más transparencia a su trabajo y darlo a conocer a los sectores jurídico, académico y judicial. Tal propósito ha sido cumplido en excelente forma y merece nuestras felicitaciones y agradecimientos a los señores senadores que así lo decidieron y a los secretarios y asesores que lo ejecutaron, aunque a pedido de la Sala debió aclararlo y completarlo en el tema que ahora abordamos.

Por aspectos reglamentarios no se produjo acuerdo formal, pero sí hubo opinión mayoritaria para suprimir, a partir del 11 de marzo de 2006, los llamados senadores designados y por derecho propio –como los ex Presidentes de la República- haciéndolos a todos electivos por votación popular.

Respecto del número futuro de senadores y al método electoral para elegirlos, se ha pospuesto un acuerdo hasta que se produzca un consenso entre los actores políticos que

deban decidir, lo que equivale a decir entre el Presidente de la República y los dos bloques políticos que concentran la representación parlamentaria, que son la Concertación y la Alianza por Chile.

Hay dos posiciones bien marcadas: el Gobierno quiere, primero, sacar de la Constitución el sistema binominal que existe para el Senado, enviándolo a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones y Escrutinios, donde sería modificado, y la oposición quiere mantenerlo donde y como está. Posiblemente ni en uno ni en otro bloque haya una opinión monolítica sobre cada posición. El gobierno, incluso, se abre para admitir que la mayoría necesaria para aprobar una modificación en dicha ley, en este aspecto, sea igual a la de una reforma constitucional, lo que nos conduce, prácticamente entonces, a que el cambio sea cosmético o de imagen, de satisfacción del amor propio, y nada más.

Ahora y, tal vez, como consecuencias de las dificultades que se plantearon en el Senado con ocasión de la elección de Mesa el 11 del mes de marzo de este año, situación que, una vez más, no constituyó un motivo de prestigio ni para el Senado ni los políticos en general, ha surgido del Gobierno la idea de suprimir de inmediato a los senadores designados, antes de que enteren sus períodos y contradiciendo la opinión vertida en la Comisión y en la Sala del Senado.

Yo creo que conducir el debate sólo hasta este nivel, no es sano ni satisfactorio. Creo que es bueno avanzar, especular, soñar e ir más allá y replantearse, por ejemplo, por qué debemos mantener un sistema legislativo bicameral si ambas cámaras poseen facultades idénticas, en esas materias, salvo el resabio de ser, una y otra, cámaras de origen de ciertos y muy limitados proyectos, y ambas ser elegidas en función de ciertos territorios, a su vez vinculados a cierta población.

La integración actual del Senado, con algunos senadores designados, por derecho propio o elegidos por determinados órganos, tiene una justificación intelectual, al menos, mayor que un sistema bicameral de elección popular, cuando las funciones son iguales. Pero me pregunto ¿debe mantenerse el Senado?

La necesidad de que exista una cámara de origen y otra revisora, para asegurarnos una mejor calidad legislativa, no resiste análisis, porque es público y notorio que pese a esta doble instancia, la calidad legislativa no es ejemplar y son numerosos los casos en que las leyes, por errores, vacíos y defectos, no tienen aplicación o requieren de urgentes enmiendas legislativas.

Si se justificare nuestro bicameralismo en la necesidad de que exista un ente acusador y otro juzgador, en casos de acusaciones constitucionales, el argumento sería muy

pobre, porque yo planteo un sistema unicameral sólo para el tema legislativo, pues para otras materias subsistirían ambas Cámaras, eso sí que con otra integración el Senado.

En un momento histórico no muy lejano, el régimen de cámara única se identificaba también con un partido único y con un gobierno no democrático, aunque tuviere apariencias y nombre de tal. Creo, en verdad, que eso está superado.

El bicameralismo inglés y el norteamericano obedecen, como ustedes saben, a una situación histórico social en el primer caso, y a la necesidad de resolver un problema de federalismo en el segundo. No puedo negar que en Chile existe ya una tradición bicameralista de ciento ochenta años, que no es desdeñable, pero la realidad económica y social actual no es la misma que entonces, y vuelvo a preguntarme cuál otra, además de esta tradición, podría ser la causa para mantener este sistema dual.

Si por rapidez en la respuesta al requerimiento legislativo se tratare, sin duda que la cámara única sería la adecuada. Si de eficiencia se tratare, podríamos decir que también. Al contrario, hoy es posible afirmar que una Cámara procede con menor responsabilidad, cuando piensa que hay otra para corregir sus errores y disparates.

Yo aprecio un inmovilismo en la estructura del Estado, pese a los más de dos siglos transcurridos desde la Revolución Francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América, que fueron los hechos detonantes del Estado moderno, y ejemplos para la organización de muchos otros Estados, dentro de los cuales nos contamos todos los latinoamericanos.

En Chile se habla mucho y hasta existen comisiones para la modernización del Estado, pero no se pasa más allá de querer cambiar los procedimientos y el número, composición y atribuciones de ciertos órganos. El mayor intento de cambiar estructuras ha sido el proceso de regionalización, que no ha recibido la implementación necesaria, y lo fue, también, el cambio de composición municipal, que rápidamente se eliminó bajo el eslogan de democratizar el origen de sus autoridades, lo que condujo, por cierto, a su politización.

Sin embargo, la fuerza de la tendencia a participar en los órganos de administración local ha sido tan fuerte, que el paso siguiente y necesario debiera ser el de transformarlos en órganos de gobierno local y creo que por ahí va el camino que debe seguir la transformación del Estado. Si las Municipalidades llegan a convertirse en órganos de gobierno, con mayor razón el Poder Legislativo debiera ser un órgano unicameral, representativo de la población en sus problemas y necesidades nacionales, pues las locales ya estarían atendidas por las Municipalidades.

Si al mismo tiempo los gobiernos regionales adquieren poder efectivo, con facultades, recursos humanos y materiales suficientes, quienes tengan vocación de servicio público, podrían destinar sus energías a esos gobiernos regionales y locales, que dan más satisfacción individual y son más concretos que el relativo anonimato en que se desenvuelven muchos parlamentarios.

La verdadera soberanía popular y el verdadero ejercicio de la democracia, más directa ciertamente, estaría en la posibilidad de elegir y de ser elegido en cargos cercanos a los vecinos y a sus problemas. La actual democracia representativa se limita a elegir, periódicamente, diputados y senadores dentro de candidatos que los partidos políticos ofrecen muy limitadamente a los electores, en cuya designación participan directivos sin origen popular, representatividad ni legitimidad, fruto sólo de las oligarquías que los manejan.

Hace pocos días un senador de uno de los partidos de la Concertación, a propósito de la próxima elección de su Directiva Nacional decía que estaban cayendo en los mismos vicios que criticaban: queremos suprimir los senadores designados, y al mismo tiempo nombramos presidentes y vicepresidentes del Partido designados, sin elecciones, sin saber sus méritos y de su respaldo en los militantes.

Si a lo anterior sumamos la influencia decisiva que la propaganda electoral, el ejercicio del poder político y la importancia del dinero tienen en las elecciones, la verdad es que muchos conciudadanos tenemos la pura ilusión de que estamos eligiendo a nuestros representantes. Como es frecuente en nuestras prácticas legislativas, hoy se tramita en el Congreso Nacional un proyecto de ley sobre las consecuencias y no sobre los vicios de las causas y, al efecto, se ha propuesto limitar las contribuciones que los particulares puedan efectuar a una candidatura y también los gastos electorales. Sin perjuicio de que esto no resuelve el problema ni mejora la legitimidad del sistema, se han conocido objeciones de inconstitucionalidad a la iniciativa, que atenta en contra de la libertad de expresión y del derecho de propiedad.

La eliminación de los senadores llamados designados y por derecho propio, obedece al deseo de “restablecer el principio de elección por sufragio universal de los integrantes de ambas Cámaras legislativas, específicamente del Senado, en el que sólo deben estar quienes hayan sido elegidos directamente por el pueblo”, según dijo un señor senador en la Comisión del Senado defendiendo esta idea. Agregó que “no parece conveniente mantener un sistema de generación en que el principio de la soberanía popular se vea menoscabado”.

Conviene tener presente y analizar lo dicho. El principio de soberanía popular

invocado y la elección directa por el pueblo se reducen, insisto, a escoger un diputado cada cuatro años y un senador cada ocho, dentro de las escasas opciones que nos presentan los partidos políticos, bajo una presión propagandística y un derroche de influencias y recursos que sólo aburren y alejan a los electores.

En cuanto al ejercicio de la soberanía popular, muchos la confunden, asocian y agotan con esta participación bien menguada en estas elecciones. La Constitución de 1980 quiso enriquecerla y expresó en su artículo 5° que también se ejercía por las autoridades que la Constitución establece, como serían todos los jueces, ministros, intendentes, etc. Sin embargo, leemos en el mismo Informe de la Comisión que algunos señores senadores –por suerte cuatro solamente- presentaron una indicación para modificar el precepto y limitar el ejercicio de esa soberanía sólo a las autoridades electivas. La Comisión, con buen criterio a mi juicio, la desestimó porque “no concierne a los temas y a las necesidades que se pretende solucionar en esta oportunidad”.

Tiene que ver con el tema la voluntariedad del sufragio, que en Chile no existe, pues es obligatorio si la persona se ha inscrito en los registros electorales. Según el mismo Informe, también se propuso eliminar esta obligación. La Comisión unánimemente acordó, por el momento, desestimar la propuesta “dejando constancia de su criterio en cuanto a la conveniencia de avanzar hacia la implementación de un sistema automático de inscripciones electorales, el cual, una vez establecido, podría dar lugar a la aplicación del principio de la voluntariedad del sufragio”.

Años atrás esta unanimidad en torno al principio habría sido impensable, pues también se identificaba el aumento del sufragio con la democratización de la sociedad política y se obligaba a ejercerlo para que hubiera más participación, sin reparar que la no participación es, también, una opción legítima y muestra de respeto hacia la libertad individual.

Si aceptamos que un ciudadano no quiera votar ¿por qué no podremos aceptar que existan órganos, autoridades o partes de ellas, que ejerzan soberanía sin tener origen en una elección popular, siendo bastante que el constituyente les atribuya esa autoridad en pos de una acción eficiente de administración y gobierno?

Las ideas hacen las revoluciones, las que lamentablemente muchas veces culminan en actos de violencia, cuyos autores se sienten los verdaderos revolucionarios. Para Chile ir a la voluntariedad del sufragio sería una revolución, con el riesgo para los políticos criollos de ver disminuidos sus respaldos populares. Pero eso ya está pasando y sin que existan visos de mejoría, con los miles de jóvenes que se niegan a inscribirse en los registros electorales porque las elecciones, los partidos políticos y los parlamentarios y

concejales no despiertan en ellos interés alguno, y les son indiferentes cuando no desagradables.

Sobre todo el Congreso Nacional es una institución desprestigiada a los ojos de la opinión pública, que ve en sus miembros a personas que no realizan una función necesaria, que tampoco la ejercen bien y que gozan de privilegios personales y de remuneraciones de excepción.

El Presidente de la República, Alcaldes y hasta concejales, gozan de mejor imagen. ¿Cómo, entonces, no hacer algo también revolucionario en la estructura del Congreso y en su integración y funciones? ¿Será necesario esperar algún escándalo y un movimiento de protesta popular, cuyas consecuencias serían peores? No creo cercana ni probable esa posibilidad, pero tampoco cabe desecharla de plano. Los movimientos populares argentinos del presente tampoco nos parecían inminentes ni inevitables, pero llegaron y aun no terminan. ¿Hasta dónde llegarán?

Nuestro pueblo es paciente, tranquilo y cívicamente educado, pero no está contento con nuestros políticos, identificados principalmente con dirigentes de partidos, senadores y diputados, pues sus problemas concretos de trabajo, seguridad, salud, educación y pobreza se mantienen pese al paso de los años, sin que esas personas hayan contribuido a aliviarlos o solucionarlos. El éxito electoral y de respaldo público que tiene el Alcalde de Santiago, quien, recordemos, estuvo a punto de empatar en la elección presidencial de diciembre del 2000 con el actual Presidente Lagos, en parte se debe a que la gente lo ve distinto al político tradicional, partidista y parlamentario.

Por eso y porque uno debe sembrar ideas con tiempo, para cosechar en época posterior oportuna, aprovecho este Seminario en que se analiza una nueva integración del Senado y el método para elegir a sus integrantes, para lanzar estas ideas.

La Constitución de 1980 quiso establecer un Senado distinto al tradicional, incorporando a su seno a ex Presidentes de la República por derecho propio y a distinguidos ex servidores públicos como Ministros de Corte, Contralor General, Ministros de Estado, Rectores universitarios y Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden, designados o elegidos por otros órganos del Estado. Sin embargo, mantuvo al Senado con el ejercicio de casi idénticas atribuciones que tenía en la Constitución de 1925, haciendo pocos cambios. Al conservar sus facultades legislativas, propias del pueblo en su origen democrático directo, y delegadas después a sus representantes electivos, se produce la crítica de quienes creen que sólo los elegidos ejercen la soberanía popular.

Si dentro de mi esquema, la función legislativa fuera propia de una Cámara, la

política y popular, entonces la composición del Senado mixta o de elección indirecta no debiera merecer reproche alguno. El Senado podría subsistir con todas sus atribuciones exclusivas actuales, como órgano consultivo, como coadministrador al aprobar ciertos nombramientos del Presidente de la República, como órgano judicial al ser jurado en las acusaciones constitucionales y en sustitución de sus facultades legislativas conservar, junto a la Cámara de Diputados, su condición de órgano constituyente derivado, con posterior sometimiento plebiscitario de las reformas constitucionales, para tener un respaldo pleno ciudadano.

Estas reformas constitucionales podrían hacerse más simples, pero al someterlas a plebiscito se exigiría que fueran más serias e importantes, dándoles toda la legitimidad necesaria y una mayor participación a los ciudadanos, enriquecimiento que es conveniente y recomendable.

La Carta Fundamental adquiriría más prestancia y estabilidad, haciéndose imposibles e improbables las anecdóticas reformas como las de educación parvularia y la de reemplazo de la expresión genérica hombre por las específicas de hombres y mujeres, absolutamente innecesarias.

La composición de este Senado podría no ser de elección popular y reemplazarse por una mixta, con ex autoridades del Estado y con integrantes elegidos por los representantes populares locales y regionales, necesariamente dentro de quienes fueren domiciliados o residentes en esos territorios, definiendo bien estos conceptos.

La actual composición mixta del Senado no ha funcionado tan bien como se pensó, porque algunos de ellos han asumido una representación político-partidista, que no debió existir y que por obvia no se prohibió, pero debería hacerse, junto con la ya indicada razón de ejercer funciones legislativas, que se afirma sólo deben ejercer quienes han recibido del pueblo la delegación del ejercicio de la soberanía. Además, han trabajado en condiciones adversas por su mantenido cuestionamiento casi hostil, pese a lo cual muchos de ellos han hecho o hicieron aportes que, objetivamente, no se pueden desconocer.

Junto a este cambio de integración y elección del Senado, necesaria e inevitablemente, como condición *sine qua non*, debe ir el efectivo traspaso de facultades de gobierno a municipalidades y a órganos regionales, manteniendo sí el régimen unitario de gobierno, de modo que la autoridad del Presidente de la República se extienda sobre todo el territorio de la República a través de intendentes y gobernadores de su confianza exclusiva, lo que no es obstáculo para que órganos electivos colegiados den su consentimiento o rechazo a algunas de sus decisiones y compartan la administración de los recursos regionales, por ejemplo.

El Presidente de la República debe ser la más alta autoridad de la nación y en sus manos deben estar, entre otras, la conducción de las relaciones internacionales, la conservación de la unidad territorial, la defensa y seguridad nacional, el orden público, la planificación nacional y todo lo que tenga carácter nacional, sin perjuicio de compartir algunas de estas funciones en lo que fuere posible. Asimismo, deberá velar por la necesaria solidaridad entre las regiones y comunas, para subsidiar a las que carezcan de recursos suficientes o tengan necesidades especiales, teniendo como único norte el bien común de toda la población.

Así como entre el hombre y el Estado hay grupos intermedios con autonomía que debe respetarse y fomentarse, entre el gobierno nacional y las mismas personas deben existir gobiernos locales y regionales autónomos, que también deben respetarse y fomentarse, porque así existirá una verdadera democracia y participación de la ciudadanía en el ejercicio del poder, directamente o a través de sus representantes, que irán desde lo más cercano y local hasta lo más lejano y nacional, pasando por distritos y regiones.

Concluiré con algunas palabras sobre el método electoral para elegir a los senadores, bajo la concepción vigente. Es la Constitución quien señala las circunscripciones y ordena elegir dos senadores por cada una de ellas. El sistema fue nuevo en Chile y reemplazó el sistema proporcional por el binominal.

Ha sido criticado porque no sería matemáticamente justo, pues el partido o alianza de partidos que no logre doblar a su adversario, elige un representante al igual que éste, debiendo lograr más de dos tercios de la votación para llevarse ambos cargos.

Tal crítica es efectiva, y no es justo que quien tiene 66 votos de cada 100 elija un representante igual que quien tenga 34 de los mismos 100. Pero con el mismo sistema, tampoco se ve justo que quien tenga 67 votos elija 2 y quien tenga 33 no elija ninguno. Como tampoco sería justo, incluso en un sistema proporcional, que un partido que no alcanza la cifra repartidora en ninguna circunscripción o distrito, carezca de representantes a pesar de tener, por ejemplo, un 15% de los sufragios nacionales.

Los sistemas electorales son todos, por definición, imperfectos. Pero su misión no es sólo reflejar fiel y exactamente los votos y transformarlos en asientos en las Cámaras, sino servir para elegir gobiernos o hacer gobernable un Estado.

En este último sentido, debemos reconocer que el sistema binominal no ha sido tan injusto como se ha dicho y que, a nivel nacional, las corrientes políticas han logrado un número de representantes similar a sus porcentajes de votación. La dificultad mayor ha sido la limitación de candidatos por lista al de cargos por llenarse, lo que conlleva luchas

internas con víctimas y abusos, y en donde el peso de los directivos políticos que hacen los pactos y escogen a los candidatos, es decisivo. Tal vez aflojar este cinturón forzado sea una solución, pero sin duda que la formación obligada de dos grandes corrientes políticas y la disminución de partidos políticos ha sido un progreso único notable, que también ha contribuido a la gobernabilidad.

Entre el actual sistema, en el cual veo más virtudes que vicios para el país, y el anterior proporcional, cuyos defectos fueron mayores que sus virtudes, consistentes principalmente en reflejar matemáticamente mejor a las minorías, me quedo con lo actual, pues en mi opinión lo que debe buscarse es más la eficiencia práctica en el gobierno y servicio público, que la adhesión a quimeras doctrinarias o modelos teóricos.

En conclusión, el proyecto que quiere eliminar a todos los senadores que no sean elegidos popularmente y, eventualmente modificar el sistema binominal por uno corregido o directamente proporcional, es, para mi gusto, una mera reivindicación ideológica de quienes confunden o limitan la democracia y la participación del pueblo sólo a elecciones, controladas por los partidos bajo una imagen de desprestigio de éstos y del parlamento.

Una verdadera reforma implicaría cambiar la estructura del Congreso Nacional y otorgar más poderes a los órganos locales y regionales, en donde debiera concentrarse la atención de la ciudadanía y su más auténtica y directa representación.