

INTEGRACIÓN DEL SENADO Y MÉTODO ELECTORAL

Francisco Cumplido Cereceda (*)

1. ANTECEDENTES

Una de las causas de la crisis de las instituciones políticas que culmina con la ruptura constitucional del 11 de septiembre de 1973, fue la falta de una genuina representatividad de la Cámara de diputados y del Senado, y del Presidente de la República. En efecto, los poderes políticos deben reflejar por su integración y representatividad los problemas del país y las alternativas de solución planteadas por los partidos políticos, corrientes de opinión y por los independientes. La democracia, por su parte, es el gobierno de la mayoría, con la posibilidad de alternancia en el poder, a través de elecciones auténticas y sinceras, y con el respeto de los derechos humanos. Recordemos que en la elección de marzo de 1973, la cámara de diputados fue elegida sobre la base del censo de población de 1930, en distritos que, además, tenían una realidad geográfica también distorsionada. Es decir, la Cámara de diputados representaba un país irreal. Por su parte, el Senado, renovado por parcialidades, reflejaba una superposición de realidades políticas. A todo ello se sumaba la posibilidad que fuera elegido presidente de la república una persona que no tuviera un respaldo ciudadano mayoritario, caso en el cual resolvía el congreso pleno, elegido sus miembros con las deficiencias de representatividad anotadas precedentemente. El Presidente Allende fue proclamado por el Partido Socialista por más abstenciones que votos a favor, obtuvo el apoyo de poco más de un tercio de los ciudadanos que concurrieron a sufragar, y la coalición Unidad Popular no tenía mayoría en ninguna de las dos cámaras. Hay que agregar a lo anterior, que la siguiente elección de la Cámara de diputa-

(*) Rector de la Universidad Miguel de Cervantes. Ex - Profesor de Derecho Político y Constitucional de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Ministro de Justicia (1990-1994), y Secretario General de la Universidad de Chile (1995-1998).

dos y la renovación parcial del senado, se debía efectuar tres años después de la elección de presidente la república. El problema era más grave, porque a partir de 1958 se venía produciendo una polarización en las posiciones políticas que impedía constituir efectivas mayorías de gobierno; se había roto a 1970 la sociedad de compromiso y la subsecuente democracia de los acuerdos. Hubo, además, causas económicas, políticas, sociales e internacionales que también contribuyeron a la crisis. La causa inmediata de la ruptura, el proyecto de reforma constitucional de las tres áreas de la economía, demostró vacíos en la competencia del Tribunal Constitucional y una interpretación controvertida del procedimiento de reforma constitucional.

La Constitución originaria de 1980 establece un régimen político denominado por sus autores democracia protegida. Técnicamente es un presidencialismo autoritario, en que frente a un Ejecutivo vigorizado, aún más que bajo el imperio de la Constitución de 1925 y las reformas de 1943 y 1970, existe un contrapeso débil del Congreso Nacional, al que se suma un contrapeso burocrático, en el buen sentido de la palabra, del Tribunal Constitucional, de una parte del Senado, (25%), de miembros designados, y el Consejo de Seguridad Nacional. A ello debe agregarse la facultad del Presidente de la República también, en la Constitución originaria, de disolver por una sola vez la Cámara de diputados. Se suma a lo anterior un sistema electoral uninominal arbitrario para las elecciones de diputados y senadores, en que se eligen dos cargos por distrito electoral, y en que una lista para llevarse los dos cargos requiere obtener el doble de votos respecto de la que la precede, autorizándose la suscripción de pactos electorales, pudiendo producirse una grave desigualdad en el valor del voto. Mantiene la superposición de realidades políticas en el senado, y agrava su falta de representatividad política al integrarse con senadores designados o por derecho propio (*ex* Presidentes de la República). Por su parte, el sistema electoral deja sin representación parlamentaria a los partidos políticos que no logren constituir coaliciones amplias, reflejadas en pactos electorales y, como se ha planteado establece una desigualdad del valor del voto, que contribuye a distorsionar la representatividad política, y puede estimular conductas extra sistémicas. A todo lo anterior debemos agregar que el sistema de reforma constitucional de la Constitución originaria de 1980, en sus normas de vigencia permanente, era extremadamente rígido que, en la práctica, era un verdadero “cerrojo constitucional”, destinado a proteger el presidencialismo autoritario y evitar cualquier reforma.

Tanto los partidos políticos disidentes del gobierno militar, como el partido Renovación Nacional, que lo apoyaba, prontamente llegaron a la conclusión que había que introducir modificaciones a la Constitución de 1980, para que hubiera gobernabilidad democrática. Se prepararon sendos proyectos de reforma constitucional por comisiones designadas con esta finalidad. La Concertación de Partidos por la Democracia siguió los trabajos del Grupo de Estudios Constitucionales (“Grupo de los 24”), los realizados bajo

el patrocinio de la Comisión Chilena de Ciencia Política y los de la propia comisión pluralista nombrada por la Concertación. Posteriormente, hubo una propuesta conjunta entre la Concertación y Renovación Nacional.

Al derrotar políticamente la disidencia al gobierno militar en el plebiscito de 5 de octubre de 1988, se abre la posibilidad de acordar una reforma constitucional para ser aprobada por el procedimiento previsto en la Constitución de 1980 para el período de transición, es decir, voto favorable de la Junta de Gobierno y aprobación por plebiscito. La Concertación de Partidos por la Democracia, después del resultado del plebiscito de 1988, estimó posible que su candidato a la presidencia de la república tendría muchas probabilidades de ganar. Al mismo tiempo, consideró que, habida cuenta del sistema de reforma constitucional establecido en las normas permanentes de la Constitución de 1980, no existía posibilidad real de reformas oportunas y no podría cumplir su programa, provocando una grave ingobernabilidad. La misma situación se podía deducir de los altos quórum para la modificación de las leyes orgánicas constitucionales. Por otra parte, la integración del Consejo de Seguridad Nacional auguraba decisiones controvertidas.

Después de un discurso el general Pinochet, que manifestaba la posibilidad de que la Constitución de 1980 fuere perfeccionada, y comprobado por la Concertación de Partidos por la Democracia que la voluntad de reforma era seria y comprendía importantes materias, se aceptó concurrir a reuniones convocadas por el gobierno militar, en que, separadamente cada coalición o partidos expuso a una comisión designada al efecto las reformas constitucionales que debían, a su juicio, introducirse a la Constitución.

Como en toda negociación, cada parte tiene un interés que desea realizar, además de existir un objetivo común compartido. Opino que tanto la Concertación, como el gobierno militar y Renovación nacional compartían la necesidad de caminar hacia una democracia en forma gradual, que permitiera recuperar la confianza, erradicar todo tipo de violencia y los extremismos de otras épocas. Para la Concertación era vital reforzar los derechos humanos, romper lo más posible el “cerrojo constitucional” y suprimir o atenuar el poder de seguridad. Para el gobierno militar estimo que lo esencial era preservar la institucionalidad de las fuerzas armadas y de orden, la mantención de sus presupuestos, y la objetividad de la carrera militar. Renovación Nacional, por su parte, me parece que tenía la oportunidad de contribuir a la democratización del país, lo que la revestía de un rostro político nuevo, y lograr tener una representación en el Congreso que le permitiera participar en las futuras decisiones de gobierno.

En cuanto a la integración del senado, tanto Renovación Nacional, como la Concertación de Partidos por la Democracia eran partidarios de aumentar su número y suprimir los senadores designados. Por su parte, la Concertación propiciaba suprimir, tam-

bién, a los senadores vitalicios. En lo que respecta al número de senadores elegibles por los ciudadanos, Renovación Nacional proponía 40, la Concertación, sobre la base de un estudio técnico, de los indispensables para un buen funcionamiento y representatividad: 65, y la Comisión técnica de Renovación Nacional- Concertación acordó proponer 50. El gobierno militar no aceptó suprimir de inmediato los senadores designados, sino que propuso que al término del primer período de ocho años, se efectuara una evaluación de su cometido, pero... por el senado, votando los propios senadores designados. Esta reforma no fue aceptada por los representantes de la Concertación ni por los de Renovación Nacional, pues existía la posibilidad de suprimirlos por reforma aprobada en el Congreso Nacional que se eligiera. Hubo acuerdo sí en aumentar en doce los senadores elegidos, de 26 a 38, pero se mantuvo el sistema binominal, por lo que seis regiones se dividieron, eligiendo dos senadores cada circunscripción. Los negociadores de la Concertación José Antonio Viera Gallo y el que escribe estas líneas, aceptamos, porque cualquier aumento de senadores elegidos mejoraba las posibilidades de la Concertación, sobre todo si se sumaba tal aumento a las modificaciones que reducían el quórum de las leyes orgánicas constitucionales de 3/5 a 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio y las que se acordaron sobre la reforma constitucional.

Los gobiernos de la Concertación de los Presidentes de la República, Patricio Aylwin Azócar y Eduardo Frei Ruiz-Tagle presentaron proyectos destinados a modificar la integración del Senado y la forma de elección de los senadores, sin éxito, pues Renovación Nacional no ha respetado el acuerdo de la Comisión técnica Renovación Nacional-Concertación, aduciendo que tal informe sólo fue aprobado en general por su Comisión Política, sin pronunciarse sobre cada materia en particular. De estos proyectos de reforma constitucional nos vamos a referir, a continuación, al denominado proyecto de reforma FREI 2.-, que es el que dio lugar a mayor debate.

2. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE FREI¹

El Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle envió a tramitación un proyecto de reforma constitucional conocido como proyecto Frei 2. Al respecto es interesante transcribir del debate habido en el Senado las intervenciones del Ministro de la época Genaro Arriagada y del Senador Thayer, pues presentan el núcleo de la discusión sobre la materia.

El Ministro:

“Composición del Senado.

¹ Se han tomado algunos párrafos de la Versión Oficial del Senado, sesión 47ª, especial, de 9 de abril de 1996.

Nadie puede sentirse escandalizado porque gobierno del presidente Frei plantee la composición íntegramente democrática de la cámara alta. Por el contrario, la inconsecuencia sería que no lo hiciera. Pero, sí, queremos abordar este asunto con respeto y elevación.

El gobierno no está dispuesto a tratar el tema en términos de una querrela odiosa en contra de personas, como son los actuales senadores designados, que nos merecen respeto y consideración. Este es el espíritu con que siempre hemos abordado este debate.

1.-Institución sin precedentes en el mundo.

Cree el Ejecutivo que esta institución, con tan elevado número de integrantes, no existe en ningún Parlamento democrático del mundo.

Y me voy a detener muy brevemente en esa afirmación, pues en el último tiempo he visto circular un argumento que no atribuyo validez intelectual: aquel que asegura que hay un elevado número de democracias largamente asentadas donde la composición del senado es parcialmente democrática, con un componente no despreciable de miembros designados.

Efectivamente, en la transición desde la monarquía a la democracia, como una sobrevivencia del pasado, se mantuvieron ciertas Cámaras Altas entera o parcialmente designadas, o con miembros que encontraban su origen en factores ajenos a la soberanía popular. Pero ello condujo a dos soluciones que, estoy seguro, nadie quiere para nuestro senado: una fue la disolución de esas cámaras altas, para terminar en una sola asamblea, la cámara baja, íntegramente elegida por votación popular; y la otra la transformación de esos senados en una cámara de segundo orden, desprovista de reales funciones políticas y reducida a una colaboración subordinada en la elaboración de la ley.

Por cierto, existe la cámara de los Lores en Inglaterra; pero ella no tiene atribución alguna en lo que es la esencia del régimen parlamentario, cual es la generación o remoción del gobierno; ninguna en materia de leyes tributarias, financieras o presupuestarias; y respecto del resto de las leyes, sólo el derecho a veto suspensivo, que no se puede extender a más de un año. Pero, donde quiera que el bicameralismo se ha hecho compatible con la democracia, las viejas Cámaras Altas de composición nobiliaria, hereditaria o de designaciones tendientes a favorecer el poder del dinero, se transformaron en cámaras democráticamente elegidas. La única excepción (hasta donde conozco, no hay otra) es el senado italiano que tiene idéntico poder que la cámara baja y admite senadores designados. Pero en este caso hay que considerar a lo menos dos cosas: primero, que no son más de cinco senadores en un total de más de 300, con lo cual no alcanzan a representar el dos por

ciento del total, en contra del diecinueve por ciento que representa a los senadores designados en Chile; y segundo que en Italia los senadores no se eligen por el sistema binominal, sino por distritos uninominales, con lo cual la mayoría obtiene una sobre representación. De modo tal, que, aún cuando ese dos por ciento de senadores fuera de un mismo color, jamás podría cambiar la correlación de fuerzas que arroja la elección popular.

Sin embargo, el derecho constitucional democrático, donde quiera que ha querido salvar a los senados como cámara política, de igual o, incluso, mayor rango que la cámara baja o de diputados, ha aceptado algunas diferencias que no contradicen sino que fortalezcan la democracia y, dentro de ella el papel del senado. Estas diferencias se ubican a lo menos en cuatro campos:

Primero, que el senado tenga un número menor de miembros de la cámara de diputados;

Segundo, y consecuencia el anterior, que los senadores sean elegidos por una base electoral más numerosa que sus congéneres, lo que los hace representantes con mayor fuerza;

Tercero, que se exijan edades mayores para integrar el senado, lo que tiende a darles una mayor respetabilidad, fruto de la experiencia, y

Cuarto, que la duración de sus mandatos sea más larga que la de los diputados, con el objeto de hacerlos menos dependientes de los cambios de opinión pública coyunturales y permitirles, así, una perspectiva de más largo plazo frente a los intereses de la nación.

El gobierno del presidente Frei está de acuerdo en mantener todas y cada una de esas características que fortalecen al senado en su rol fundamental de cámara política y legislativa.

El objetivo de la reforma que proponemos es, por tanto, no sólo conservar el senado como una gran cámara, sino fortalecer su importancia y legitimidad.

2. - Su eliminación (senadores no elegidos), traduce un antiguo reiterado consenso.

La reforma que el gobierno propone se inspira, desde luego en los compromisos programáticos de la Concertación. Pero, mucho más allá de eso, y acorde con el compromiso consistente que nos anima, buscamos un marco de reconciliación; procuramos que estas reformas se ajusten a consensos y estamos abiertos, es indudable, de que tales consensos existieron en fecha no muy lejanas con los partidos de oposición, e incluso se

inscribieron en las propuestas programáticas de la candidatura presidencial de derecha en 1989.

El debate acerca de los senadores designados se remonta a los orígenes de la carta de 1980. Hay que recordar que esta institución es ajena a nuestra historia institucional y que, en este punto, los constituyentes de ese año se apartaron de una larga tradición chilena. En múltiples oportunidades anteriores, representantes de la actual oposición plantearon pública, clara y abiertamente su voluntad y compromisos de suprimir los senadores designados, sin que tal expresión de voluntad se haya podido materializar.

En agosto de 1986, veintiún líderes políticos chilenos, representativos de partidos de centro, derecha e izquierda firmaron el Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia. Este documento señala entre otros aspectos la siguiente exigencia mínima del futuro régimen constitucional chileno:

“1) elección por votación popular de la totalidad del congreso nacional, con claras facultades legislativas, fiscalizadoras y constituyentes”

El 9 de mayo de 1989, el precandidato presidencial de los partidos Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente, don Hernán Büchi, se pronuncia sobre estos temas en los siguientes términos:

“En cuanto a la composición del senado, propone que la duración de los senadores designados se limite a los dos años siguientes a la instauración del nuevo Congreso. El número de senadores elegidos debía ser de 40 durante ese lapso, aumentándose con posterioridad a 50”. Büchi justifica su postura respecto de los senadores designados señalando: “son un factor moderador de la política que se justifica probablemente sólo un período de transición. Luego de ese plazo prudencial, que él estima en dos años, los senadores designados podrán ser sustituidos por elegidos conforme la tradición política chilena. Los senadores designados responderían de ese modo a un objetivo temporal de la transición y no una decisión permanente del sistema político”.

La relación que he hecho demuestra la multiplicidad de ocasiones en que representantes de la actual oposición política se manifestaron a favor de la supresión de los senadores designados.

Por su parte, el senador, señor Thayer señala que hay países democráticos en los cuales hay cuerpos colegiados en los que el senado se compone por personas designadas, e indica como ejemplos: Argelia, Antigua, Bahamas, Barbados, Belice, Canadá, Islas Fidji, Alemania, Granada, Holanda, Jamaica, Jordania, Lesotho, Tailandia, Trinidad y Tobago,

Reino Unido, Argentina, Austria, Bangladesh, Congo, Francia, Holanda, Pakistán, Sudáfrica, España, Suiza, Estados Unidos, Yugoslavia, Bélgica, Croacia, India, Italia, Japón, Malasia, Mauritania, Nepal, Uruguay y Venezuela. Agrega, el senador, que la sabiduría de los pueblos democráticos del mundo radica en saber cómo armonizar la participación popular más amplia, con la necesidad de que el resultado de la forma de designación de autoridades signifique que los cargos públicos los asuman las personas más adecuadas para buen cumplimiento de su función, de acuerdo con las necesidades del país, de la región o el municipio o el sector de autoridad de que se trate. Sigue el senador diciéndonos que el senado es un cuerpo concebido para actuar como lubricante, moderador, y regulador de las relaciones entre la cámara política, que sí debe ser ciento por ciento política y proporcionalmente expresiva de la voluntad política vigente en el país y el poder ejecutivo, donde el Presidente de la República, aunque provenga de elección popular, es propuesto por partidos o grupos independientes para gobernar Chile, con visión de país y no de partido. Y debido a esta permanente tensión, entre un poder constantemente asediado por la presión de partidos que lo integran, que no deben dominarlo, aunque una de sus cámaras sea política, y el presidente la república, que debe superar consideraciones de partido, de región o sector, se creó el senado que cumple funciones reguladoras, moderadoras, lubricantes y, por consiguiente, no puede ser ciento por ciento político.

El proyecto de reforma constitucional "Frei 2", no reunió el quórum constitucional para ser aprobado en general.

3. MOCIONES DE SENADORES²

Según da cuenta el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 6 de noviembre de 2001, esa Comisión emitió tal informe sobre la base de Mociones de los Senadores Chadwick, Diez, Larraín y Romero, y de los Senadores Bitar, Hamilton, Silva y Viera Gallo, con las que se inician sendos proyectos que introducen diversas reformas a la Constitución.

En el proyecto de reforma constitucional de los senadores de la Alianza por Chile, se propone modificar la integración del senado, sugiriendo que la totalidad de sus miembros sean elegidos por votación popular. Para ello plantean el término de los senadores institucionales a contar del 11 de marzo del año 2006, completando íntegramente su período quienes actualmente sirven tales cargos. En el caso de los senadores vitalicios, proponen como término de su período la fecha de aprobación de las reformas, manteniendo la dignidad de ex Presidente de la República.

²Ver Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, de 6 de noviembre de 2001.

Por su parte la moción de los senadores de la Concertación de Partidos por la Democracia, reemplaza el artículo 55 de la Constitución, disponiendo que el Senado se compondrá de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales en consideración a las regiones del país.

En el debate en la Comisión el Ministro del Interior, José Miguel Insulza, expuso la posición del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, indicando que es necesario en las circunstancias actuales del país, dada su condición histórica y la madurez alcanzada por su democracia, contar con un senado completamente electo. Estimó también necesario, a partir de la decisión que se tome sobre la integración del senado, discutir el tema sobre el sistema de elección de los parlamentarios, considerando que el sistema binominal ciertamente no es democrático, en la medida en que permite que la minoría se exprese con las mismas dimensiones que la mayoría y que las fuerzas representativas, que incluso en alguna elección alcanzaron más de un 15% de la votación, estén excluidas del Congreso Nacional. Destacó que concuerda con la necesidad de garantizar el equilibrio y la estabilidad política del país, pero le parece que el actual sistema electoral no cumple con la otra condición, que es garantizar el ejercicio efectivo de la democracia.

Durante la discusión en la Comisión el Ejecutivo presentó indicación para reemplazar el artículo 45 de la Constitución, proponiendo que el Senado esté integrado por 50 miembros, elegidos en votación directa por las circunscripciones que establezca la ley orgánica constitucional respectiva, que los senadores duren ocho años en su cargo y se renueven alternadamente cada cuatro años, en la forma que establezca la ley.

Por su parte, en la discusión en particular, el Senador institucional señor Aburto fue partidario de reducir el número de los senadores designados a tres, un ex Presidente de la República, un ex Presidente de la Corte Suprema y un ex Contralor General de la República, pues tan altas dignidades serían un valioso aporte al trabajo del Senado por su experiencia en asuntos de Estado de la más alta trascendencia. El Ministro Insulza reiteró que el tema fundamental de discusión, que es la composición del Senado, el gobierno lo relaciona con el sistema electoral.

La Alianza por Chile, afirmó, a su vez, que quiere impulsar modificaciones a la Constitución, pero no está considerando cambiar el sistema binominal ni bajar el quórum que facilite ese cambio futuro. El Ministro Insulza, replicó que, sinceramente, para estos efectos, 4/7 ó 3/5 dan lo mismo. Siendo esa su opinión, se comprometió a efectuar las consultas necesarias en el Gobierno y en los Partidos que lo apoyan.

En definitiva, la Comisión acordó, por unanimidad, dejar constancia de la voluntad de sus miembros en orden a definir, durante el trámite del segundo informe, el número

total de senadores que integrarán el Senado y el sistema mediante el cual se elegirán. Entre los acuerdos unánimes, aprobados de inmediato, se encuentran los que suprimen los senadores institucionales y los senadores vitalicios, disponiendo que los actuales se desempeñarán hasta el 11 de marzo de 2006.

Desde el punto de vista académico sólo cabe, entonces, dejar constancia del estado de la cuestión, los argumentos para defender una u otra posición han sido expuestos en breve síntesis. El que escribe estas líneas ha planteado en diferentes documentos su propia posición política al respecto, es decir, es partidario de mantener el bicameralismo, con las características actuales, pero con un Senado que se renueve totalmente cada cinco años, con una Cámara de Diputados de igual duración, ambos elegidos por un sistema mixto, en que una parte de ellos se elijan por sufragio mayoritario, por distritos y circunscripciones, y otro número menor se elija nacionalmente por representación proporcional. Además, considera que el Senado debe ser siempre cámara revisora de los proyectos de ley.