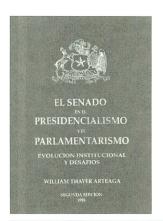


## COMENTARIO

"EL SENADO EN EL PRESIDENCIALISMO Y EL PARLAMENTARISMO: EVOLUCION INSTITUCIONAL Y PERSPECTIVAS". Editoriales Universitarias 2ª Edición, Valparaíso 1995, 79 pp.

Mario Duvauchelle R. \*
Contraalmirante JT.



I tema de los Senadores no electos por voto popular y su justificación histórico-jurídica en Chile es una cuestión que se discute apasionadamente desde distintos ángulos en nuestro país. De tal discusión interesan fundamentalmente sus aspectos académicos, toda vez que si se sigue un criterio partidista, se caerá en consideraciones que, por su naturaleza, dependerán de la mayor o menor adhesión que tenga el observador con el programa del respectivo partido político que acepta o rechaza dicho tipo de senadores.

Desde el punto de vista antes señalado, el libro del senador don William Thayer Arteaga "El Senado en el Presidencialismo y el Parlamentarismo: Evolución Institucional y Perspectivas" tiene el mayor interés pues analiza ese tipo de senadores desprovisto de los prejuicios partidistas que surgen de enfoques de este carácter. En efecto, si se examina el tema en la pers-

Revista de Marina Nº 1/96 91

<sup>\*</sup> Preclaro Colaborador, desde 1992.

pectiva académica, podrá advertirse que él nada tiene que ver con la defensa del gobierno militar chileno, sino con la legislación universal y con la evolución constitucional chilena en la materia. Así, podremos advertir que sus principales aspectos involucrados dicen relación con la existencia de un parlamento bicameral, sus funciones, la estructura que los distintos Estados tienen al respecto y la experiencia constitucional chilena.

En dicho predicamento, lo primero que llama la atención en el libro de don William Thayer Arteaga a quienes no han estudiado tal materia, es el hecho que en distintos Estados democráticos del mundo de nuestros días existen conjuntamente con senadores elegidos por votación popular, senadores que no tienen tal carácter.

El autor da múltiples ejemplos de tal realidad, como ocurre en Inglaterra, con la Cámara de los Lores: en Canadá, que existen senadores designados por el Gobernador Federal; en España, Estado respecto del cual a los senadores provinciales elegidos por sufragio directo, se agregan los autonómicos designados por Asambleas Legislativas; en Alemania, cuya Cámara Alta o Bundesrät es elegida por los gobiernos de los Landers; en Bélgica, cuyo Senado está compuesto por 184 Senadores, 106 elegidos por sufragio directo, 52 designados por los Consejos Provinciales y 26 cooptados entre los anteriores v otros que son miembros natos por dignidades reales; en Holanda, caso en el cual 75 senadores son elegidos por los miembros de los Consejos Provinciales; en Italia, nación en que se privilegia la composición de su Senado con representación de las grandes comunidades regionales, aparte de su integración por ex Presidentes de la República; en la India, cuya Cámara Alta cuenta con 238 miembros, de los cuales 12 corresponden a senadores de relevantes méritos y experiencia designados por el Presidente de la República; en Irlanda, cuyo Senado se compone de 60 miembros, 3 designados por la Universidad Nacional, 3 por la Universidad de Dublín, 43 elegidos por un Colegio Electoral formado por la Cámara de Representantes, ex senadores, consejeros municipales y consejeros de distrito, más 11 designados por el Primer Ministro; en Japón, cuyo Senado está compuesto por 252 miembros, de los cuales sólo 100 son electos por sufragio universal nacional; en Suecia, que cuenta con una Cámara Alta de 150 miembros elegidos por los parlamentos provinciales y municipales; en Turquía, cuya Cámara Alta consta de 183 miembros elegidos por sufragio universal directo, 15 nombrados por el Presidente de la República y 18 miembros natos.

A los numerosos ejemplos dados por el autor cabe agregar otros, como ocurre en el caso de Venezuela, cuyo Senado está integrado también por los ex Presidentes de la República.

De lo expuesto resulta, en síntesis, que la experiencia mundial ratifica la definición del Senado que da el Diccionario de la Academia como "cuerpo legislativo formado por personas cualificadas, elegidas o designadas por razón de su cargo, posición, título, etc".

En seguida, anota el autor, en Chile, distintas Constituciones consideraron senadores electos por voto popular y/o senadores designados. Tal es el caso del "primer Congreso instalado el 4 de julio de 1811"; de la Constitución de 1818, "que contempló 5 senadores caracterizados por su acendrado patriotismo, integridad, prudencia, sigilo, amor a la justicia y bien público", nombrados por el propio Jefe de Estado y; la Constitución de 1822 "que incluía como senadores a los ex Directores Supremos, Ministros de Estado, Obispos, un Ministro del Supremo Tribunal de Justicia nombrado por él, tres altos Jefes del Ejército nombrados por el Ejecutivo, un doctor de cada Universidad nombrado por su claustro, etc."

Ahora bien, ¿Qué ocurrió en las Constituciones posteriores de 1828 y 1833, esta última de más prolongada vigencia en Chile?

Si bien sus Senados pasaron a estar compuestos sólo por miembros electos por votación popular indirecta (hasta la reforma de 1874, en que pasa a ser directa), no es menos cierto que se creó el Consejo de Estado al cual se le atribuyeron funciones asesoras y consultivas del Presidente de la República y otras de carácter arbitral y judicial. La composición de este Consejo hasta 1874- estaba exclusivamente fundada en la jerarquía y la experiencia, razón por la cual se incluían dos miembros de las Cortes Superiores de Justicia, un Eclesiástico constituido en dignidad, un general del Ejército o Almirante de la Armada. Este Organismo tenía, además, iniciativa propia en diversas materias, como por ejemplo, el pedir la destitución de Ministros de Estado y funcionarios y proponer nombramientos para determinados cargos que sólo podía proveer el Presidente por este medio.

Posteriormente, la dictación de la Constitución Política de 1925 significó el término del Consejo de Estado y el traspaso de la totalidad de sus atribuciones al Senado, con lo que se creó una curiosa situación: el Senado pasó a ser un organismo esencialmente político al que se le agregaron funciones judiciales, arbitrales y asesoras y consultivas del Presidente de la República pero no se adecuó su composición, creándose las bases de conflictos de tal carácter en materias técnicas que ulteriormente pudieran conmocionar a la República. Tal situación fue, sin embargo, advertida desde el momento de su génesis y por ello el Jefe de Estado de la época procuró la incorporación en el Senado de miembros no electos por votación popular como una manera que dicho Organismo pudiera cumplir con tales funciones de carácter técnico, sin perjuicio de las propias de segunda Cámara Legislativa que le correspondían, frente a la Cámara de Diputados.

En tal sentido, el autor consigna el proyecto del entonces Presidente de la República don Arturo Alessandri Palma, quien sostuvo que si el Senado cambiaba la esencia de sus funciones, debía adecuar a este cambio su composición. "Por eso pugnó porque su integración fuera mixta, con personeros ajenos a la actividad política y en proporción minoritaria -no más de un tercio de sus miembros- lo que aseguraría un comportamiento distante de la visión partidista, tan arraigada en la historia anterior a la reforma de 1925".

Sabemos que esta batalla la perdió el ex Presidente Arturo Alessandri, pero Jefes de Estado ulteriores como Don Carlos Ibáñez del Campo el año 1955 y don Jorge Alessandri Rodríguez en 1964 renovaron tales inquietudes. Así, por ejemplo, este último propuso una reforma constitucional cuyo propósito era establecer un Senado con 30 senadores de elección directa más los ex presidentes de la República, dos ex Presidentes del Senado y dos de la Cámara de Diputados, dos ex Presidentes de la Corte Suprema y un ex Controlador General de la República, dos ex Rectores de las Universidades, cuatro representantes empresariales y cuatro de los trabajadores: todo ello "con el objeto de asegurar el predominio de la experiencia y la capacidad de sus resoluciones y que ellas se aparten del interés meramente electoral".

Las preocupaciones presidenciales antes indicadas tampoco encontraron el suficiente eco parlamentario como para acoger los respectivos proyectos de reforma constitucional, toda vez que el país ya se encaminaba a una contienda políticopartidista por el poder de tal magnitud, que no pudiendo ser resuelta, desembocó en la crisis constitucional del año 1973, oportunidad en la cual, entre otras medidas destinadas a apagar el furor partidista, debieron disolverse los partidos políticos y el Congreso Nacional.

La Constitución de 1980, recogiendo los elementos de juicio antes señalados incluyó en el Senado -con similares atribuciones legislativas, de asesoría y consejo presidencial, judiciales y arbitrales a las contempladas en la Carta Fundamental de 1925- además de los senadores electos por votación popular, a un grupo minoritario de senadores elegidos cuatro por el Consejo de Seguridad Nacional, tres por la Corte Suprema y dos designados por el Presidente de la República, uno de estos últimos ex Ministro de Estado y otro ex Rector de una universidad estatal o reconocida por el Estado, más los ex Presidentes de la República. Quienes no aceptan este tipo de senadores los han llamado "senadores designados", título que es erróneo pues ello ocurre sólo en el caso de los dos senadores nombrados por el Jefe del Estado, por lo que su denominación debería ser más bien "Institucionales" en la medida que son elegidos por Instituciones como la Corte Suprema, el Consejo de Seguridad Nacional y la Presidencia de la República respectivamente, más la integración de los de los ex Jefes de Estado.

A continuación, el autor reflexiona respecto del criterio sostenido por los contrarios a la existencia de los senadores institucionales y relativo a que sólo tendrían derecho a integrar la Cámara Alta los elegidos por votación popular. Al respecto sostiene que tal criterio es erróneo pues la regla de la elección popular de las autoridades en la inmensa mayoría de los ordenamientos constitucionales actuales es de carácter excepcional. En efecto, en el caso de los miembros del Poder Judicial, del Tribunal Calificador de Elecciones, del Tribunal Constitucional, del Contralor General de la República, de los diplomáticos, de los Ministros de Estado, de los Subsecretarios, de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden, así como de las distintas otras autoridades establecidas en la Constitución, su nombramiento no es el fruto de una elección popular, sino de una elección o designación en la que no concurre la ciudadanía. Este razonamiento, en el caso del Senado chileno, es particularmente aplicable

Revista de Marina Nº 1/96

toda vez que teniendo dicho Organismo -al contrario de la Cámara de Diputados, Institución de naturaleza sólo política-atribuciones adicionales de asesoría, judiciales y arbitrales, lo lógico es que esté integrado, también, por senadores institucionales.

Finalmente, el autor expone en sus libro la decisiva partición que, en la práctica, han tenido los senadores institucionales durante estos años, concluyendo, que ella evidencia que dicha participación ha contribuido, decisivamente, a "representar el interés permanente del país, por sobre las conveniencias coyunturales", "...no siendo bueno... que en un régimen bicameral el Senado repita la mayoría política de la Cámara Baja pues, lo que se espera de él es que opere como moderador de los ímpetus políticos de la Cámara de Diputados y sea propenso a decidir según una versión más reposada y menos política sobre la conveniencia nacional, por encima de la presiones partidistas".

Complementando lo que el autor señala, cabe

agregar que si alguna necesidad hubiera de abordar una reforma constitucional en la materia, la idea debería ser más bien robustecer tal institución, como por ejemplo, el que aquel senador que tiene el carácter de ex Rector Universitario, fuera elegido por los claustros universitarios, como ocurre actualmente en Irlanda, además de convertir en norma constitucional la práctica observada hoy día en nuestro Senado y relativa a que ningún senador institucional sea miembro de un partido político.

Como ha podido advertirse, el libro del Sr. William Thayer Arteaga es un decisivo aporte a la discusión académica de la materia que aborda, sin perjuicio que de su sola lectura se advierte cómo las guerrilla partidista ha incluido argumentaciones tan erróneas como la de sostener que dicha Institución es ajena tanto a la legislación constitucional universal, como a la historia constitucional de nuestra República y que ella sólo pretende mantener en la Carta Fundamental "un enclave autoritario " de las FF.AA. y Carabineros.



