

## Documentos

### LOS CONSTITUYENTES DE 1990

*William Thayer Arteaga*

#### RESUMEN

*El autor examina los principales desafíos que enfrenta el Congreso Nacional instalado en marzo de 1990. Por alusión a la obra clásica de los Arteaga Alemparte (Los Constituyentes de 1870), sostiene que los parlamentarios actuales han debido enfrentar la doble dificultad de funcionar bajo una nueva Constitución y de discutir importantes reformas a la misma. Particular énfasis se pone en la necesidad de que el Senado cumpla las peculiares funciones que se le asignaron desde 1925, para evitar la repetición de las experiencias dolorosas culminadas en 1891 y 1924. La supresión en la Constitución de 1925 de las leyes periódicas y del Consejo de Estado; la asignación exclusiva de funciones consultivas, arbitrales y de jurado al Senado y fiscalizadoras a la Cámara de Diputados, configuraron un cuadro institucional totalmente nuevo. No obstante, por una inercia histórica no se le dio aplicación. La Constitución de 1980, aun después de su reforma de 1989, ha pretendido asegurar la función propia del Senado, en especial al darle una composición mixta, con nueve senadores ajenos a vinculaciones de partido, electorales o regionales, pero de larga y superior experiencia en instituciones claves como el Poder Judicial, el Ejecutivo, la Contraloría, las Fuerzas Armadas, Carabineros y la Universidad.*

1. Hace más de un siglo, los hermanos Justo y Domingo Arteaga Alemparte publicaron en *Los Constituyentes de 1870* una colección de semblanzas de 109 parlamentarios –los de mayor porvenir político a juicio de los autores– integrantes del llamado Congreso Constituyente de 1870. Este debía pronunciarse sobre reformas constitucionales propuestas en 1867 orientadas a disminuir el poder presidencial (V. Campos Harriet; *Historia Constitucional*, pág. 223). Cuando se repasan los nombres de parlamentarios como Domingo Santa María, Lastarria, Urmeneta, M.A. Matta, Rengifo, Antonio Varas, Rafael y Domingo Fernández Concha, Anfbal Pinto, Federico Errázuriz, J.M. Balmaceda, Pedro León Gallo, Federico Errázuriz Zañartu, Carlos Walker Martínez, Diego Barros Arana, Abdón Cifuentes, Manuel Camilo Vial y tantos otros de parecida alcurnia, uno reflexiona con emoción sobre el destino que tuvieron, su quehacer en la historia, la época que inauguraban y no puede evitar una implícita comparación con la tarea que incumbe al Congreso actual y las características de quienes lo integran.

2. ¿Cómo habían sido elegidos esos parlamentarios? Hacia 1870 la población de Chile bordeaba los dos millones de habitantes, y había 43.188 inscritos (Urzúa), que representaban poco más del 2% de la población. Las recomendaciones de neutralidad impartidas por el ministro don Miguel Luis Amunátegui permitieron el triunfo de 40 diputados opositores contra 59 gobiernistas. Fue algo excepcional para una época en que el Presidente de la República seguía siendo

el *gran elector* y a don Federico Errázuriz se le recuerda como un maestro en la materia (Encina-Castedo; T. III, pág. 1.280).

3. Naturalmente, con la perspectiva que da más de un siglo de nuestra rica historia esos hombres parecen gigantes al lado de los neófitos congresales de 1990. Sin duda muchos lo fueron verdaderamente y, espero, no faltarán entre los actuales quienes lleguen a serlo. Entre tanto, nos descubrimos con respeto ante su memoria. Pero si su imagen nos sobrepasa generosamente, no ocurre lo mismo con la responsabilidad que debieron asumir. *Por gracia o por desgracia la situación histórica que hoy enfrenta el Parlamento no parece menos compleja y trascendental que la de ellos*, hasta donde podemos vislumbrar y entender los acontecimientos. Por lo menos, no podría afirmarse *a priori* que el paso a la *fase liberal de la época portaliana* envolvía más dificultades que el restablecimiento de la plenitud democrático, después de la difícil transición que sucedió a la crisis de 1973. Tampoco puede negarse que la democracia donde la participación electoral equivale prácticamente al 100% de la población adulta –entre siete u ocho de millones de chilenos– envuelve mayores riesgos que aquella en que participa un 2,2% de ella. Más aún si ese limitado porcentaje está íntegramente constituido por aristócratas de cuna, cultura y dinero, prudentemente seleccionados por el Ejecutivo.

Sobre esto, muy expresiva resulta la confesión de Domingo Santa María en su famosa carta en 1885 a Pedro Pablo Figueroa: *“Entregar las urnas al rotaje y a la canalla, a las pasiones insanas de los partidos con el sufragio universal encima, es el suicidio del gobernante, ...; me impondré para gobernar con la mejor gente y apoyaré cuanta ley liberal se presente para preparar el futuro de una democracia. Oiga bien, futura democracia.*

*Se me ha llamado interventor. Lo soy. Pertenezco a la vieja escuela y si participo en la intervención es porque quiero un parlamento eficiente, disciplinado, que colabore en los afanes del bien público del gobierno. Tengo experiencia y sé a dónde voy. No puedo dejar a los teorizantes deshacer lo que hicieron Portales, Bulnes, Montt y Errázuriz” ...* (Encina; T. XVIII, pág. 455).

4. Difícil ha sido construir nuestra democracia. Hemos ido paso a paso. Para el primer Congreso Nacional, instalado en 1811, fueron convocadas unas 800 personas y votaron 600, sobre un millón de habitantes: 0,06% de la población total. Ya vimos que en 1870 participaba el 2,2%. En 1925 estaba inscrito el 7,7% y para el plebiscito, por una mayoritaria abstención, sólo participó el 3,45% de los chilenos y la Constitución de ese año la aprobó el 3,5% de los chilenos. Los inscritos en 1941 eran el 11,4% de la población. En 1953 alcanzaban el 18,1% (gracias al voto femenino). En 1965, el 37,6%; en 1973, el 47,9%. A contar de 1980 votan todos los adultos (algo más del 55% de la población total). La democracia inglesa había partido 500 años antes, y llegó en 1931 a la plenitud electoral. Chile lo consiguió sólo 50 años más tarde. Las inglesas de 30 años y más accedieron al sufragio político en 1918 y las de 21 años sólo en 1928. Las chilenas votaron desde 1935 para elecciones municipales y obtuvieron el voto político en 1949.

5. Con estos datos puramente electorales –que son signo y síntoma de otros muchos que los van posibilitando: alfabetismo, nivel cultural, desarrollo urbano y económico, mayor información– es fácil advertir la complejidad del desafío que enfrenta nuestro Congreso de 1990. Como posee de pleno derecho facultad para

reformular la Constitución y ha debido acometer delicadas tareas en ese ámbito, lo he llamado *constituyente*. Veamos algo de sus desafíos constitucionales:

- a) Ha debido iniciar la aplicación de la Carta de 1980, reformada en 1989, dictando una abundantísima legislación que distingue –por primera vez– entre leyes ordinarias, leyes de quórum calificado, leyes orgánicas constitucionales, leyes interpretativas de la Constitución y leyes de reforma constitucional. Esto lo obliga a proceder con diferentes quórum (mayoría absoluta de presentes; o bien, según los casos: mayoría absoluta, cuatro séptimos, cinco séptimos y dos tercios de miembros en ejercicio);
- b) Se ha encontrado con la presión de un gobierno que paradójicamente sostiene no ser democrática la Constitución que lo llevó impecablemente al poder, y que lejos de contentarse con las 54 reformas ya votadas en el plebiscito de 1981 (Ley 18.825, de 17 de agosto de ese año) y la relativa a los indultos y al terrorismo (Ley 19.055, de 1 de abril de 1991), ha iniciado o anuncia iniciar mensajes sobre municipalidades, gobiernos regionales, Poder Judicial, composición del Senado, composición de la Cámara de Diputados, duración del periodo presidencial, Consejo de Seguridad Nacional, Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas y de Orden;
- c) Como si ello fuera poco, distinguidos políticos de diferentes bandos alientan el proceso, proponiendo pasar del régimen presidencial al semipresidencial o semiparlamentario; del sistema binominal –que obliga a constituir grandes conglomerados políticos–, a uno proporcional, que origina multiplicidad de partidos;
- d) Siguiendo la misma constante histórica de 1867, hay preocupación en los propios partidos de gobierno por disminuir rápidamente las facultades presidenciales en materia de uso de la urgencia, nombramiento de embajadores y de oficiales superiores de las Fuerzas de la Defensa Nacional. También se desea establecer el financiamiento público de los partidos políticos;
- e) Pero hay más: periódicamente se plantea el retorno del Congreso a Santiago, a sabiendas de que no cabría en el viejo y hermoso edificio capitalino –de 16.000 metros cuadrados contra 60.000 del portefeu–, sin oficinas de parlamentarios, sin estacionamientos de vehículos y en medio de la más asfixiante y cancerígena nube de smog;
- f) Por último, no se tendría una visión atinada de la tarea que se cieme sobre estos *constituyentes de 1990*, si no se ve cómo unas reformas inciden en otras. Por ejemplo: ¿Es oportuno propiciar un financiamiento público de los partidos políticos si los más de ellos, públicamente también, se preparan para politizar una contienda municipal que, por definición constitucional, no debe ser política, o para controlar partidistamente los órganos de administración municipales o regionales mientras se clama por su autonomía administrativa y financiera? ¿Qué sentido tiene proponer la aprobación del Senado para el nombramiento de embajadores u oficiales superiores de las Fuerzas Armadas si se pretende suprimir los senadores institucionales precisamente para dejar al Senado nuevamente convertido en un órgano de exclusiva integración política, que repetiría la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, ahora con la herramienta feroz de pararle al Presidente los nombramientos de embajadores, coroneles o generales, como antes se hizo con las leyes periódicas o el uso abusivo de otras facultades, como cuando se negó permiso al Presidente Frei para viajar a Estados Unidos?

6. No deseo alargar estas líneas con reflexiones similares. Pero todavía creo de interés aludir sumariamente a los problemas que derivan a las funciones distintivas del Senado y de la Cámara de Diputados, tan mal entendidas o atendidas que contribuyeron poderosamente a la crisis de 1973. Para ello hay que hacer un sucinto recuento histórico.

6.1. Nuestro Congreso es heredero del Parlamento inglés. Como lo recuerda Heise (*Años de formación y aprendizaje*, págs. 67 y 69), desde O'Higgins a Mariano Egaña lo tuvieron por modelo y quedó su huella en la Constitución de 1833. Es cierto que Portales y la sensatez de nuestra aristocracia *aplicaron* durante tres decenios un régimen presidencial, pero con una herramienta constitucional que perfectamente dio cabida a instituciones y prácticas del parlamentarismo inglés. Además, si pudimos construir una larga tradición democrática, fue porque nuestros próceres y sus seguidores supieron hacer *camino al andar, pero no quemaron etapas*. A Inglaterra le tomó seiscientos años darle forma a un Parlamento que lo integran tres instituciones: dos de ellas destinadas a reforzar la jerarquía y la experiencia: el Rey y la Cámara de los Lores, y una innovadora, de neta elección popular: la Cámara de los Comunes. Pero esto no nació así ni habría podido operar hace 500, 400 o 100 años como lo hace hoy. Sus inicios se remontan a los reyes normandos, hacia el siglo XIII, con el Rey como suprema autoridad ejecutiva, legislativa y judicial. Faltaba mucho para que naciera Montesquieu. Pero el monarca necesitaba un *órgano de consulta*, un consejo o *concilium*, compuesto únicamente por gente de experiencia y de toda su confianza, cuya huella, apreciamos en el Consejo de Estado establecido en la Constitución de 1833. Con el tiempo se fue haciendo notar la necesidad de convocar a un *gran consejo*, o sea, convocar además de los consejeros habituales del Rey, a los barones y obispos para atender las consultas más importantes, como siglos después en Chile se consagró para el Senado la función de órgano consultivo del Presidente de la República.

A fines del citado siglo XIII la situación fue encaminándose a una mayor *democratización*. Urgidos los reyes por las necesidades bélicas, requerían angustiosamente recursos tributarios. Se hizo costumbre, entonces, convocar junto al rey y su Consejo de asesores, barones y obispos, a personas destacadas, que no eran *nobles, sino comunes*, representantes de los distritos rurales y de las ciudades. Ellos facilitaban el cobro de los impuestos que la Corona necesitaba porque conocían quiénes y cómo podían pagar. En el siglo XIV, bajo Eduardo III (1327-1377) se hizo forzoso convocar a este *Parlamento* para aprobar los impuestos y, con el correr del tiempo, se creó el hábito de sesionar separadamente en dos Cámaras: los Lores y los Comunes. Los Lores conservaron importantes atribuciones judiciales y asesoras. Los Comunes asumieron principalmente funciones en materia tributaria y la muy distintiva de declarar precedentes las acusaciones (*impeachment*), cuyo juzgamiento era competencia de los Lores. Para tal fin, como el Monarca era intocable, se dispuso que los ministros o consejeros firmaran sus órdenes y se hicieran responsables de ellas, exigencia que hasta hoy perdura en la Constitución (art. 35 de la Carta vigente), aunque desde 1925 el Presidente puede ser acusado en juicio político.

A medida que creció la participación electoral, como sólo los *comunes* eran elegidos, fueron ganando poder. Así, mientras en Chile asumía el general

José Joaquín Prieto (1831), en Inglaterra participaba algo más de un 2% de la población total en las elecciones. La cifra disponible según la *Enciclopedia Británica* es la del 4,4,% de la población mayor de 20 años, de la cual puede inferirse la que antes he dado. Esa era la *democracia* y el modelo que conocieron O'Higgins, Mariano Egaña, Bello y otros padres de la patria que vivieron allá.

6.2. El proceso de construir una *democracia electoral del 100%* ha sido complejísimo. Los pueblos europeos –con suerte variable– han culminado en ella después de un proceso secular. Me he detenido en el caso inglés para centrar el análisis en la gran escuela de nuestro Parlamento. España, Francia, Alemania y Estados Unidos, a quienes tanto debemos en otros aspectos culturales –lengua, religión, derecho, ciencia, economía y finanzas– no marcaron como Inglaterra la historia de nuestro congreso bicameral, no obstante la diferencia enorme en el suceder político de ambas naciones. Al respecto, lo que no puede olvidarse es que el sólido sistema inglés nació del Rey, se proyectó a los consejeros y parlamentarios calificados, consultivos, y no electos, para ampliarse posteriormente a una representación popular –*los comunes*– a través de un largo proceso que sólo se completó en 1931. Pero Inglaterra jamás abandonó al Rey –o la Reina– y a los Lores como elementos *integrantes del Parlamento*, que aseguran la experiencia de gobierno y la conservación de los valores tradicionales que en el espacio y el tiempo forjaron a la comunidad Británica de Naciones.

7. En Chile el vértigo del suceder contemporáneo amenaza deteriorar los contrapesos esenciales para la estabilidad del sistema. Por eso conviene revisar nuestra evolución constitucional.

7.1. El primer Congreso, instalado un 4 de julio de 1811, como recuerda Barros Arana (T. 8 pág. 262), debía componerse de treinta y seis diputados, representantes de los 25 partidos en que estaba dividido el reino de Chile. La representación acordada a cada uno de éstos estaba relacionada con el número calculado de sus habitantes. Así, Santiago tendría 6 diputados; Concepción 3; Chillán, San Fernando y Coquimbo dos y, uno sólo los restantes partidos. Las condiciones de elegibilidad, y los procedimientos de elección, eran, con corta diferencia, los que el Consejo de Regencia de España había fijado para la formación de las Cortes. Nada inducía a inspirarse en Inglaterra, la gran rival de España, en un momento en que todavía Chile reconocía su lealtad a la Corona, aunque operaba con Junta Nacional y se procuraba estructurar un Congreso, porque Napoleón había usurpado el poder en España y tenía prisionero a Fernando VII.

7.2. Cuando se cortan los lazos, después de la solemne Proclamación de la Independencia, el 12 de febrero de 1818 –conforme a un Acta supuestamente firmada el 1<sup>º</sup> de enero en el Palacio Consistorial de Concepción, pero realmente suscrita en Talca, según recuerda Campos Harriet– había que huir hasta de la sombra de una institucionalidad española. O'Higgins, que asume el 17 de febrero de 1817, después que un Cabildo abierto lo eligiera Director Supremo por la unanimidad de los 210 vecinos principales, *no quería exponer por más tiempo los graves negocios del Gobierno a su solo juicio, y... como no era oportuna la elección de un Congreso, el cual se convocaría más tarde...*

nombró una comisión constituyente que elaboró una Constitución provisional. Esta creó un Senado de cinco miembros, que cumpliría las funciones del Congreso, mientras pudiera haber uno elegido. Los senadores deberían ser mayores de 30 años y caracterizados por su *acendrado patriotismo, integridad, prudencia, sigilo, amor a la justicia y bien público*. Los nombraba el propio Director.

- 7.3. Más tarde, en medio de las tensiones de un gobierno que tocaba a su fin, O'Higgins propuso una nueva Constitución, promulgaba el 23 de octubre de 1822. En ella se estatuyó un Congreso bicameral, muy ceñido al modelo inglés. Según el art. 18, la *Cámara del Senado* estará compuesta por los miembros de la Corte de Representantes, los ex Directores Supremos, los ministros de Estado, los obispos con jurisdicción en el territorio, un ministro del Supremo Tribunal de Justicia, nombrado por él; tres altos jefes del Ejército, nombrados por el Ejecutivo; el Delegado Directorial del departamento en que abra sus sesiones el Congreso; un doctor de cada Universidad, nombrado por su claustro; dos comerciantes y dos hacendados, cuyo capital no baje de treinta mil pesos, nombrados por la Cámara de Diputados. Los diputados tenían una forma complicada de elegirse, pero debía haber uno por cada quince mil habitantes. La Corte de Representantes se componía de siete individuos, electos por la Cámara de Diputados y los ex Directores Supremos. Era un cuerpo que cumplía funciones de vigilancia de la Constitución y las leyes cuando cerraba sus sesiones la Cámara del Senado y podía convocar al Congreso en casos extraordinarios.
- 7.4. Las Constituciones de 1823 y 1828, de Freire y Francisco Antonio Pinto, dictadas durante el período que Julio Heise prefiere llamar de aprendizaje político y no de anarquía, no interesan para este bosquejo histórico.
- 7.5. La Carta de 1833, en cambio –base de nuestra institucionalidad– retoma las dos grandes influencias que han vertebrado nuestra historia constitucional: un Ejecutivo fuerte y bien asesorado por su Consejo de Estado –como el antiguo monarca y su *concilium*–; y un *parlamento* que se despliega en dos cámaras: a) el Senado, representativo de las grandes regiones, integrado por gente de mayor edad y duración en sus cargos, renovado parcialmente –por terceras partes– para asegurar la tradición y el entendimiento entre la opinión política dominante en el pasado y las nuevas orientaciones, y b) la Cámara de Diputados, plenamente abierta al pensamiento político del momento, elegida por sufragio universal –cada ciudadano un voto–, a base de un diputado por cada *veinte mil almas*. Como efecto de la creación del Consejo de Estado, la estructura del *Senado* se hace más homogénea, porque las funciones asesoras o consultivas del Presidente de la República y varias arbitrales y judiciales pasan a este organismo, cuya composición está exclusivamente fundada en la jerarquía y la experiencia. La detalla el art. 102 de la Constitución: ministros *del Despacho*, dos miembros de las Cortes Superiores de Justicia, un eclesiástico constituido en dignidad, un general de Ejército o Armada, dos ex ministros *del Despacho*, o ministros diplomáticos, dos ex intendentes, gobernadores o miembros de las Municipalidades. Todos eran nombrados y podían ser removidos por el Presidente de la República (art. 82, N° 6).

- 7.6. La reforma de 1874 destruyó la esencia del Consejo de Estado. Dejó de ser un cuerpo asesor del Presidente de la República, integrado por personalidades que reunían las tres condiciones esenciales del asesor: confiabilidad, independencia y aptitud, para transformarse en un órgano compuesto por una mayoría de tres senadores y tres diputados, nombrados por las Cámaras respectivas, y una minoría de cinco personalidades nombradas por el Presidente de la República, que lo presidía. Como se estaba precisamente en el proceso de restar facultades al Primer Mandatario y ampliar las del Congreso, el Consejo de Estado dejó de ser el cuerpo asesor del Presidente y perdió su utilidad de asesor y consultivo.
- 7.7. La Constitución de 1925 buscó restablecer el poder presidencial, distanciándose de la especie de caricatura del modelo parlamentario inglés que se había impuesto desde 1891, ya que gobernaba la mayoría parlamentaria, pero el Presidente no tenía facultad para disolver la Cámara de Diputados. Además, el Senado había asumido funciones fiscalizadoras a través de las leyes periódicas y competía en ello con la Cámara de Diputados. El Presidente Alessandri Palma triunfó en el plebiscito de agosto de 1925, en una batalla que significó la abstención del 55% del electorado, como hemos visto. Los cambios esenciales de la Carta de 1925 respecto de la de 1833, en cuanto a estructura de las relaciones entre Presidente y el Congreso, son:
- i) Supresión del Consejo de Estado;
  - ii) Eliminación de las funciones políticas y fiscalizadoras del Senado, entregándole, en cambio, las tareas consultivas, permisivas y judiciales que tenía el Consejo de Estado y recuperando para él su carácter moderador del quehacer parlamentario y conservador de la tradición y unidad nacionales;
  - iii) Eliminación de las *leyes periódicas*;
  - iv) Entrega exclusiva a la Cámara de Diputados de la facultad de fiscalizar, y
  - v) Posibilidad de acusar constitucionalmente al Presidente de la República, como contrapartida de la reafirmación de su facultad privativa de nombrar y remover a los ministros.
- 7.8. El ex Presidente Alessandri desconfiaba, con razón, de que el Senado cumpliera a cabalidad su nuevo papel de cuerpo moderador, asesor, permisivo, arbitral y judicial, si su composición era íntegramente política, aun cuando la mayor edad de los Senadores, la mayor duración de sus mandatos, la renovación por mitades y la igual representación de las regiones, con independencia de la población, los alejaba de las presiones electorales. Con todo, Alessandri Palma, viejo político, temía a la influencia incontrastable de los partidos. Por eso propuso un artículo que introducía una integración mixta: *Formarán también parte del Senado los funcionarios y ex funcionarios públicos y los delegados de las funciones sociales que determine la ley. Su número no puede ser superior a la tercera parte de los senadores de elección* (14<sup>a</sup> sesión de la Subcomisión de Reformas Constitucionales, 1<sup>a</sup> de junio de 1925). La idea no prosperó, pero tan fuerte era la convicción de don Arturo que en su discurso de incorporación como miembro académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, el 8 de junio de 1943, expresa lo que tal vez era su pensamiento íntimo, que no se atrevió a proponer: *El Senado, tal como lo propuse en la Comisión Revisora de la Constitución, debe ser formado en su dos tercios por*

*representantes de las 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 una corporación ajena a toda consideración política, destinada sólo a contemplar los intereses fundamentales de la nación en todos los órdenes de sus actividades (Recuerdos de Gobierno, T. III, págs. 430 y 431).

El tenaz Presidente no tuvo éxito en cuanto a la integración mixta, pero sí cuanto al carácter y fines del Senado, que él mismo resume así: *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 (de Diputados) contra los ministros y aun contra el mismo Presidente... Fallaría las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o 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 requiera. Daría también su dictamen al Presidente de la República en todos los casos en que lo consultare. El Senado quedó constituido en un poder regulador dentro de las facultades que hemos enumerado* (Ob. cit., T. II, pág. 191).

- 7.9. La Constitución de 1980 corrigió el defecto que el ex Presidente Alessandri Palma previó y que la experiencia de 1925 a 1973 confirmó dramáticamente. No obstante la mayor edad, la mayor duración, la renovación parcial y la base regional, el Senado no pudo resistir el origen político-partidista de casi todos sus miembros y continuó ejerciendo —a su modo, con su estilo— una tarea tanto o más política que la Cámara de Diputados. Muchos de los senadores consideraban su cargo legítima coronación de una carrera que, para no pocos, se iniciaba en las asambleas del partido; continuaba como regidor, se perfeccionaba en la Cámara de Diputados y culminaba en el Senado, con frecuencia antesala de la opción presidencial.

Don Jorge Alessandri, concordando en esto con su ilustre padre, sostenía en sesión Nº 76 del Consejo de Estado (12/VI/1979) que: *al formular indicación sobre el número de personas que deben llegar al Senado designadas por el Presidente de la República, tuvo en vista la finalidad de que en el Senado haya gente desapasionada que aporte experiencia a sus debates, pues, dado el carácter político de la Cámara de Diputados, el peso de la tarea de legislar recaerá en gran medida en la Cámara Alta. Agrega que también es partidario de la participación de los ex Presidentes y recuerda que Truman, en sus memorias, recomienda tal sistema para su país, sosteniendo que los Estados Unidos no pueden despreciar el aporte de aquéllos en la solución de cualquier problema, dados la experiencia y conocimientos recogidos en el ejercicio de su cargo.*

Este pensamiento primó en definitiva, no obstante la variedad de ideas sobre el número y calidad de los integrantes que no serían de elección directa.

El mismo criterio se contenía en el anteproyecto de la llamada Comisión Ortúzar y, finalmente, con variantes que no interesa detallar aquí, se incorporó al texto aprobado en el plebiscito de 1980.



- 7.10. La reforma de 1989 consideró específicamente el asunto de la composición del Senado. Como se recordará, después de largas discusiones políticas, en las que principalmente intervinieron los señores Cáceres, Ministro del Interior; Patricio Aylwin, vocero de las fuerzas de la Concertación por la Democracia, y Sergio Onofre Jarpa, presidente de Renovación Nacional, se convino en proponer como texto final, la actual composición del Senado, que difiere de la aprobada en 1980 sólo en lo siguiente: a) Los senadores institucionales no serán reemplazados si fallecen o se inhabilitan dentro de su período. Se renovarán totalmente al término de los ocho años, igual que los senadores independientes electos fuera de listas de partido; y b) En compensación de esta influencia sin fundamento en el sufragio, se duplicó la representación de los senadores provenientes de los centros de mayor población (V Región, Región Metropolitana, VII, VIII, IX y X Regiones). De esta manera se alteró en favor de los centros más poblados la primitiva composición que establecía dos senadores por cada una de las trece regiones, cualquiera fuere su población. Estas enmiendas se aprobaron por más de 7.000.000 de votos el 31 de julio de 1989.
- 7.11. En la Constitución de 1980 la Cámara de Diputados también cambió algo su base electoral, pues se abandonó el sistema de un diputado por cada 30.000 habitantes, que de hecho no se aplicaba, ya que el aumento de la población obligó a congelar la relación a 1930. Se fijó su número en 120 parlamentarios y se buscó un ordenamiento de las circunscripciones que considerara la población, pero castigando relativamente los centros excesivamente poblados, en especial la Región Metropolitana, que habría dominado de manera demasiado abrumadora la Cámara política, al poseer el 40% de la población de Chile.

## II PARTE

8. Con los antecedentes que se han revisado es posible sacar algunas conclusiones sobre la tarea que incumbe a los actuales constituyentes y la manera como la están abordando.

- 8.1. En primer lugar, el país está ensayando un modelo coherente, fundado en la más pura tradición del sistema que lo inspira, al instituir una Cámara de Diputados muy apegada al sufragio universal, con atribuciones exclusivas como sala de origen para las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza y presupuestos de la administración pública (art. 62, inc. 2º), para fiscalizar los actos del gobierno (art. 48, Nº 1) y declarar la admisibilidad de las acusaciones en contra del Presidente de la República y otros altos funcionarios (art. 48, Nº 2). El Senado, en cambio, por lo mismo que no es político, actúa como jurado en las acusaciones declaradas admisibles (art. 49, inc. 1º, Nº 1), no puede fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan (art. 49, inc. 2º); es árbitro en las contiendas de competencia que su susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia (art. 49, inc. 1º, Nº 3); presta o niega su consentimiento para ciertos actos o nombramientos del Presidente de la República (art. 49, inc.

1º, N°s. 5 y 6; art. 87, inc. 2º), y da su dictamen al Presidente en los casos en que éste lo solicite (art. 49, inc. 1º, N° 10).

8.2. Por lo mismo que el Senado conserva las facultades arbitrales permisivas, asesoras y consultivas que heredó del disuelto Consejo de Estado, su integración es mixta, con algunos senadores ajenos a la pugna de partidos, que aseguran, no obstante la presencia indispensable e ilustrada de grandes próceres políticos, pronunciamientos de la Corporación que no sean expresión de mayorías de partido –como es natural que ocurra en la Cámara de Diputados– según lo previeron y procuraron evitar, entre otros muchos, los ex presidentes don Arturo y don Jorge Alessandri.

8.3. Hasta este momento –a mediados del segundo año de su funcionamiento– el nuevo Congreso ha manifestado una notoria diferencia entre la dinámica de la Cámara de Diputados y la del Senado. Aquella ha sido fiel expresión de una mayoría política (58%), en este caso, como suele acontecer, muy favorable al Presidente elegido en igual fecha que ella. El Senado, en cambio, donde se da exactamente la misma mayoría política de 58% (22 gobiernistas contra 16 opositores), ha tenido el claro comportamiento de órgano moderador de los impulsos triunfalistas de toda mayoría que emerge de una contienda electoral. El Constituyente ha tenido la sabiduría de comprender que las mayorías electorales, como las encuestas de opinión pública, varían, pero las leyes y las Constituciones deben ser estables. No rígidas o inamovibles, pero estables, para que el país pueda reflexionar, crear, trabajar y producir tranquilo.

La tendencia de las mayorías triunfantes es transformar en leyes y, si es posible, en normas constitucionales sus ideas antes de perder el favor de las urnas. La prudencia de las Constituciones establece contrapesos para que sólo mayorías muy sólidas y muy duraderas puedan alterar las normas fundamentales. La sabiduría de los legisladores los debe llevar siempre a preferir soluciones de consenso o de amplia mayoría, aunque no reflejen la totalidad de sus aspiraciones, a fin de darle durabilidad a la norma.

Al respecto, hay una cifra expresiva y, tal vez, inédita en la historia de Chile: durante el año 1990, pese a todas las tensiones del cambio político, de 39 leyes aprobadas por el Senado, 33 lo fueron por consenso; una por 35 votos contra cero –¡87% unánimes!–; 4 por amplias mayorías variables y otra por la estrecha mayoría de un voto: la que decidió el asunto, no político, sino de conciencia, acerca del derecho de la sociedad a aplicar la pena de muerte. La Cámara de Diputados ha decidido muchos más asuntos según su probada mayoría política, aunque dentro de un marco de notable madurez y seriedad.

8.4. Quizá ha sido un factor de favorable influencia para la ponderada actuación de todo el Congreso en una etapa particularmente difícil, la experiencia humana –si no política– de los parlamentarias. El largo período de receso anterior produjo una Cámara joven, “no tan joven”, donde nadie es menor de 30 años; se da número bastante parejo en las decenas de treinta, cuarenta y cincuenta años, con una influyente docena que excede los 60. El Senado se corre diez años hacia arriba: hay una pareja composición en las decenas de cuarenta, cincuenta y sesenta años, con una minoría de siete

que habían cumplido los setenta a la fecha de instalación, el 11 de marzo de 1990.

8.5. En resumen: podría decirse que el receso partidista *oficial*, hasta la dictación de la ley orgánica de partidos políticos (Nº 18.603, de 23 de marzo de 1987), alteró *la forma* de hacer política, pero implicó una tensa experiencia pública que ha infundido en la inmensa mayoría del país el deseo muy profundo de vivir en paz y amistad. Los parlamentarios han sido a ese respecto un ejemplo digno de imitar. Podrán hacerse otros reproches, pero en general predomina entre ellos una relación de fraternidad y respeto, que es un aporte valioso para la convivencia democrática. Esta *amistad cívica* es más notoria ente los senadores y su tarea constitucional lo facilita. En los diputados es más meritoria ya que son ciento veinte y su actividad está marcada por las disensiones de partido y es menos urgente la necesidad de coincidir. Sin embargo, en todos predomina una conciencia indesmentible de que la democracia sin respeto recíproco no es posible, y el respeto recíproco sin amistad, a la larga, es insoportable o insincero.

9. Como resumen convendría, tal vez, apuntar algunas conclusiones y precisiones sobre lo dicho, que ilustran las dificultades que han debido superar *Los Constituyentes de 1990*:

- a) Nueva Constitución, derivada de una grave crisis institucional y política;
- b) Leyes de cinco jerarquías diferentes: ordinarias, quórum calificado, orgánicas constitucionales, interpretativas de la Constitución y de reforma constitucional;
- c) Fuerte recargo legislativo, incluyendo gran número de nuevas reformas constitucionales;
- d) Superación de la animosidad y odiosidades arrastradas de conflictos políticos anteriores;
- e) Insuficiente comprensión práctica de la función distintiva de cada una de las dos ramas, en especial en cuanto al carácter no político, moderador y asesor del Senado, opacado especialmente por los hábitos indebidos gestados durante el período posterior a la reforma de 1925;
- f) Desarrollo de la mayor parte de las actividades cumplidas en 1990 y parte de 1991 en Valparaíso, venciendo todas las presiones del centralismo santiaguino y en un edificio nuevo, que sólo se ha entregado íntegramente en el segundo semestre de este año;
- g) Armonización con el Poder Ejecutivo de una extraordinaria carga legislativa y de un sistema de urgencias diferente del tradicional;
- h) Inadecuación de gran cantidad de reformas legislativas y políticas comprometidas en recientes campañas electorales, en general muy críticas del gobierno anterior, con la necesidad de mantener un crecimiento sostenido de la economía y una conservación de los muy positivos índices macroeconómicos con que se recibió el Gobierno;
- i) Conservación de la amistad cívica, no obstante el juicio recíprocamente duro y controvertido sobre las responsabilidades políticas, sociales, económicas y morales de los últimos tres gobiernos en la crisis que se trata de superar;

- j) Defensa de la irrenunciable responsabilidad de legislar, frente a los acuerdos adoptados directamente por autoridades de Gobierno y de los partidos políticos, que a veces facilitan la acción parlamentaria, pero otras veces la inhiben o debilitan en exceso;
- k) Manejo de la opinión pública, que no siempre aprecia la peculiaridad del trabajo de los parlamentarios. La Constitución asimila su nivel de ingresos a los de Ministros de Estado, pero las exigencias y circunstancias son muy diferentes, pues deben montar una infraestructura que los ministros reciben junto con su cargo (chofer, automóvil, personal de apoyo) para una función que no tiene límites regionales ni sectoriales y comprende una doble obligación de residencia y oficina: en la región y en Valparaíso.
- l) Conciencia del papel que juegan y de la legitimidad democrática de los senadores institucionales, que integran la Cámara alta en virtud de elección o designación efectuada por órganos de máxima jerarquía (Presidente de la República, Corte Suprema, Consejo de Seguridad Nacional), para asegurar en sus decisiones independencia, idoneidad y experiencia propias del cumplimiento de las específicas funciones moderadoras, asesoras, permisivas, arbitrales y judiciales que competen a dicha Corporación.

10. Naturalmente, mucho más podría comentarse acerca de los desafíos que enfrentan *Los Constituyentes de 1990*, pero lo expresado por lo menos ayudará a una mejor comprensión o a una discusión más ordenada sobre asunto de tanta actualidad y trascendencia.

No es menuda la tarea que pesa sobre todos estos parlamentarios. Bien recuerda José Luis Cea (*Tratado de la Constitución de 1980*, pág. 14), que la reforma de 1925 no fue eficaz para el fin estabilizador que perseguía. Para demostrarlo nos entrega el siguiente dato, completando cifras de Julio Heise: *en los 64 años transcurridos entre septiembre de 1861 y septiembre de 1925 hubo 216 crisis totales o parciales de gabinete..., mientras que en los casi 48 años comprendidos entre diciembre de 1925 y septiembre de 1973 ocurrieron 200 de dichas crisis.*

También en esto, hasta ahora, el Congreso ha sido factor de estabilidad.

11. Si no fuera excesiva audacia, me atrevería a sugerir los siguientes puntos, como aspectos que debieran ser profundizados y que no han merecido la debida atención teórica y práctica desde 1925:

- a) Cambio sustancial en la naturaleza y fines del Senado, como consecuencia de la supresión de las leyes periódicas, la absorción de las funciones que antes cumplía el Consejo de Estado y la eliminación de sus facultades fiscalizadoras, dispuestas por la reforma de ese año;
- b) Necesidad de considerar el Congreso Nacional, desde la Constitución de 1925, como un ente *heterogéneo y no homogéneo*, compuesto de dos cámaras de distinta naturaleza, y no competidoras en una misma función política, como fue de hecho hasta 1973. Esta diferencia debe reflejarse no sólo en las atribuciones exclusivas, sino en la forma de concurrir a la función colegisladora;
- c) Consideración prudente de los límites del sufragio universal puro (un hombre, un voto) como medio de elegir autoridades, cuando se requiere desa-

lentar las grandes concentraciones urbanas (centralismo), en beneficio de regiones aisladas (poco interesantes desde el punto de vista electoral), o cuando es preciso contar con experiencia o conocimientos específicos para una representación auténtica de las regiones o un ejercicio idóneo de funciones que el avance cultural hace cada vez más técnicas, exigentes y complicadas;

- d) Conciencia clara de que en la república unitaria hay una sola sociedad política y a su gobierno apuntan los partidos políticos. En cambio las regiones son muchas y tienen bases económico-sociales específicas. Dentro de ellas, las comunas se mueven por sus propias y distintas necesidades locales, por lo cual no resultan adecuadas ni relevantes las estructuras, ideologías y fuerza proporcional de los partidos políticos, que por definición son de alcance nacional.

#### BIBLIOGRAFIA

Sobre el tema anterior hemos consultado, en especial, la siguiente bibliografía:

1. Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX; Mario Góngora; Ed. Universitaria; 1986.
2. Historia General de Chile; Diego Barros Arana; T. VIII; Ed. Rafael Jover; 1887.
3. Historia de Chile; Francisco Encina; Ed. Nascimento; T. XVIII; 1951.
4. Historia político-electoral de Chile; Germán Urzúa; Imp. Tamarcos; 1986.
5. Historia electoral de Chile; Ricardo Cruz-Coke; Ed. Andrés Bello; 1984.
6. Anales de la República; Luis Valencia Avaria; Ed. Andrés Bello; 1986.
7. De Portales a Pinochet; B. Bravo Lira; Ed. Andrés Bello; 1985.
8. Años de formación y aprendizaje político; Julio Heise; Ed. Universitaria; 1978.
9. Régimen de Gobierno y Partidos Políticos en Chile, 1924-1973; B. Bravo Lira; Ed. Jurídica de Chile; 1978.
10. Historia Constitucional de Chile; Fernando Campos Harriet; 1977.
11. Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica; B. Bravo Lira; Ed. Jurídica de Chile/Andrés Bello; 1986.
12. Recuerdos de gobierno; Arturo Alessandri Palma; Ed. Nascimento; 1967.
13. Actas del Consejo de Estado; 1978.
14. Actas de la Comisión de Estudios de la nueva Constitución (Comisión Ortúzar).
15. Los Constituyentes de 1870; Justo y Domingo Arteaga Alemparte; Biblioteca de Escritores Chilenos; Imprenta Barcelona; 1910.
16. Enciclopedia Británica—Artículo: Parlamento.
17. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; Segundo Linares Quintana; Ed. Plus Ultra.
18. Diccionario político institucional de Chile; Germán Urzúa; Ed. Jurídica de Chile; 1984.
19. Camilo Henríquez - M.L. Amunátegui; Imprenta Nacional; 1889.
20. Derecho Constitucional; R. Raveau; Imprenta Victoria; 1932.
21. Elementos de Derecho Constitucional Chileno, Carlos Estévez G.; Ed. Jurídica de Chile; 1949.
22. Alessandri. Su pensamiento constitucional; Ed. Jurídica de Chile/Andrés Bello; 1987.
23. Tratado de la Constitución de 1980; José Luis Cea; Ed. Jurídica de Chile; T. I.; 1988.
24. La Constitución Chilena; M. Verdugo, Blanc, Nogueira, Pfeffer - CEAL; 1990.
25. La Constitución de 1980; Luz Bulnes Aldunate; Ed. Jurídica de Chile; 1981.
26. Reforma Constitucional de 1970; Eduardo Frei y otros; Ed. Jurídica de Chile; 1970.
27. Elementos de Derecho Constitucional; Carlos Andrade; Ed. Jurídica de Chile; 1971.
28. Los principios del constitucionalismo clásico en los ordenamientos fundamentales de Chile; Mario Verdugo; Separata de Revista de Derecho Público; año 1976 (N<sup>os</sup>. 19-20).

29. Historia de Chile (Resumen); Francisco Encina-Leopoldo Castedo; T. III.
30. Les Constitutions de la France depuis 1789. Présentation par J. Godechot; Garnier-Flammarion; 1970.
31. Derecho Político; Alejandro Silva Bascañán; Ed. Jurídica de Chile; 1980.
32. Portales, el hombre y su obra. La consolidación del gobierno civil. Bernardino Bravo y otros. Artículo: Portales y el tránsito del absolutismo ilustrado; Ed. Jurídica y Andrés Bello; 1989.
33. El parlamentario Bernardo O'Higgins. Juan de Dios Carmona; texto de conferencia inédita; 22 de julio de 1991.