

DESAFIOS DEL SENADO

Enrique Navarro Beltrán

Profesor de Derecho Constitucional

U. de Chile y U. Finis Terrae

Director Departamento de Derecho Público

I

Primer Congreso Nacional

El Congreso Nacional se establece en 1811 y sesionará a partir del 4 de julio en el edificio del Consulado, en la esquina de calles Bandera y Compañía, mismo lugar en que un año antes se había celebrado el Cabildo Abierto. Convocado por la Junta de Gobierno, lo conformaron 40 representantes de los departamentos, representándose así las diversas tendencias: realistas, pelucones y patriotas.

Como afirmara fray Camilo Henríquez, en su recordado sermón, los legisladores debían ser poseedores de un espíritu de prudencia “para que una Constitución sana, sabia, equitativa y bienhechora, haciendo la dicha de los ciudadanos, sea el fruto de tantos sinsabores, cuidados, angustias y peligros”.

Del trabajo de dicho órgano y de su propósito de “dividir los poderes”, a la vez que fijar “los límites de cada uno”, surge el primer bosquejo de carta fundamental: el Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile.

El Congreso Nacional se disuelve el 2 de diciembre de 1811, habiendo celebrado 55 sesiones. Entre las medidas adoptadas cabe destacar la ley de “libertad de vientre”, tendiente a poner término a la esclavitud, calificada como una “miserable propiedad”.

Con posterioridad, el Reglamento Provisorio de 1812 establecerá por primera vez un Senado, compuesto de siete individuos (dos por cada una de las provincias de Coquimbo y Concepción y tres por Santiago), teniendo presente que “*sin su dictamen no podrá el Gobierno resolver en los grandes negocios que interesen la seguridad de la Patria*”. Su primer presidente fue el sacerdote Pedro Vivar y Azua y también lo integraron fray Camilo Henríquez, Juan Egaña, José Nicolás de la Cerda, Francisco Ruiz-Tagle, Manuel Antonio Araoz y José Gaspar Marín. Durante 1813 se aprobaron leyes relativas a libertad de prensa, instrucción primaria y protectora de indios.

II

En búsqueda de la estabilidad institucional

La Constitución Provisoria de 1818 consagra un Senado compuesto de 5 miembros titulares e igual número de suplentes. Entre sus principales atribuciones estaba la de velar por la "*puntual observancia de esta Constitución*". Aunque todos fueron cercanos a O'higgins (quien los calificó como "hombres selectos y amigos"), tuvieron conflictos en materia financiera, dando cuenta de su autonomía, llevándole a expresar que "*o me veo en la precisión de disolver este cuerpo mauoso o pierdo la provincia de Concepción por falta de recursos*". Entre las leyes que aprobó cabe destacar la que creó la Contaduría Mayor, antecedente de la actual Contraloría.

Será, sin embargo, la Carta de 1822 la que por primera vez en la historia patria creará un sistema bicameral (Senado y Cámara de Diputados), aunque no operó en los hechos.

Por su lado, la Constitución de 1823 retorna al bicameralismo con un Senado Conservador y Legislador (de 9 miembros) y una Cámara Nacional. Bajo su funcionamiento se aprobó el Reglamento de Administración de Justicia que sienta las bases de la judicatura. El 21 de julio de 1824 Freire asume el poder total y clausura el Congreso.

Finalmente, la Constitución liberal de 1828 prevé una Cámara de Diputados elegidos directamente por el pueblo y un Senado, designado por Asambleas Provinciales. Durante su vigencia se aprueba la ley sobre ciudadanía de extranjeros y una nueva ley de imprenta.

III

El Congreso Nacional en la Constitución de 1833

A partir de 1830 y luego del enfrentamiento entre pipiolos y pelucones que concluye en Lircay, el gobierno del general Prieto convoca a una Gran Convención para estudiar un nuevo texto, como un medio de "*hacer efectiva la libertad nacional que jamás podríamos obtener en su estado verdadero mientras no estuviesen deslindadas con exactitud las facultades del gobierno y se hubiesen puesto diques a la licencia.*"

De acuerdo a la Carta de 1833, el Senado estaba compuesto por 20 miembros, que duraban 9 años y que representaban al país. Mientras que los diputados duraban 3 años en sus funciones y se elegía uno por cada 20.000 almas. Como afirmara Huneeus la conveniencia del bicameralismo radica en que ambos "*mutuamente se fiscalicen*", siendo ello "*garantía de que la Ley se discutirá siempre con calma y madurez, precaviendo las resoluciones que, en un momento de arrebató, puede*

arrancar a una Cámara la palabra de un orador eminente". Dicha Constitución si bien -en principio- otorgaba amplísimas facultades al Presidente de la República, transformándolo en un verdadero "monarca sin corona", le concede al Congreso la facultad de aprobar las leyes periódicas (presupuesto, contribuciones y la que fijaban las fuerzas armadas). Como recuerda Heise, allí se encontraba el germen del parlamentarismo. Además, conoció de las acusaciones constitucionales.

En los años setenta (época en que finalizan las obras de construcción del nuevo edificio) se aprobaron algunas leyes referentes al Congreso Nacional, entre las que cabe destacar la elección directa de los senadores por provincias. Igualmente, la facultad fiscalizadora se remonta a la reforma de 1874, oportunidad en la que se entrega a la Comisión Conservadora -sucesora del Congreso Nacional durante la legislatura extraordinaria- el "*ejercer la supervigilancia (...) sobre todos los ramos de la administración pública*".

IV

El parlamentarismo chileno

La guerra civil de 1891 que enfrentará al Presidente y al Congreso -formalmente- motivada por la no aprobación de la ley de presupuesto, importará el predominio del parlamento. Los ministros dependerán así de las mayorías de los partidos y del Congreso.

Durante el pseudo-parlamentarismo vivido entre 1891 y 1925, los mecanismos de fiscalización se exteriorizaban, como lo consignaba la doctrina, a través de preguntas e interpelaciones a los Ministros y mediante el nombramiento de comisiones parlamentarias encargadas de investigar determinados asuntos.

Lo notable es que, como afirmara Manuel Rivas Vicuña, a partir de 1891, no se modifica la carta de 1833, desde que "*sin cambiar su letra, encarnará en su espíritu el régimen parlamentario*". Ciertamente, la aplicación no fue completa pues -como se sabe- el Presidente no tenía la facultad de poder disolver el Congreso Nacional.

V

Las modificaciones en la Carta de 1925

El Presidente Arturo Alessandri se preocupó que la carta de 1925 robusteciera las facultades presidenciales, suprimiendo el parlamentarismo, a través de una fórmula sencilla y clara: "*quitar la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento, o sea suprimir la censura ministerial, que colocaba a aquellos funcionarios bajo la férula parlamentaria.*"

Así, ahora, el Congreso Nacional debía centrarse en sus labores legislativas y fiscalizadoras. Igualmente, se establece la incompatibilidad entre los cargos de Ministro y Parlamentario.

Se configura un Senado de 45 miembros, elegido por agrupaciones de provincias y a quien se le otorga la facultad consultiva que en el siglo XIX ejercía el Consejo de Estado.

A la Cámara de Diputados se le confiere la facultad de fiscalizar los actos del gobierno, quedando autorizada para tomar acuerdos que podría poner en conocimiento del Presidente de la República, sin que ello importara responsabilidad alguna hacia los Ministros de Estado. Sin embargo, según lo han hecho presente estudiosos de la historia del derecho (Silva y Bravo), la facultad fiscalizadora se vio fuertemente disminuida durante la aplicación de la Constitución de 1925 como consecuencia del surgimiento de entidades paraestatales no sujetas a dicho control, que sólo alcanzaba a la administración centralizada. Para aminorar lo anterior, en 1945 se dictó una ley que autorizaba a la Cámara de Diputados y al Senado a nombrar dos representantes en los consejos de dichas entidades, norma que fue muy criticada por los tratadistas, siendo derogada en 1961.

Del mismo modo, las facultades legislativas del Congreso se ven alteradas desde que durante dicho período se dictó importante legislación a través de decretos leyes (en 1932 y a partir de 1973), sin perjuicio de que además se otorgó facultades al Presidente para dictar decretos con fuerza de ley, que sólo fueron regulados en 1970. Por último, las reformas de 1943 y 1970 fortalecieron la iniciativa exclusiva presidencial, especialmente en materia económica y financiera.

VI

El Congreso Nacional bajo la vigencia de la Constitución de 1980

El texto primitivo de 1980 también establece un Congreso bicameral (120 diputados y 2 senadores por región), teniendo presente la Comisión de Estudio, que *"en una democracia moderna y estable, el Parlamento debe ser la expresión de un justo y conveniente equilibrio entre dos fuerzas: una renovadora, política, fiscalizadora y representativa de todas las regiones"*, mientras que el Senado tiene que *"tener un carácter moderador, nacional, de cámara revisora y consejera."*

La Carta incluía la posibilidad de disolver el Congreso, lo que fue eliminado en la reforma de 1989, momento en el que también se realizaron otras modificaciones consensuadas entre el gobierno militar y la oposición, que permitieron pactar una transición. De este modo, el Congreso Nacional es reinaugurado en 1990, con motivo del restablecimiento del régimen democrático, sesionando sí en Valparaíso.

VII

La reforma constitucional de 2005 y el Congreso del bicentenario

La reforma de 2005 revierte una tendencia que fue predominante en Chile, particularmente en el siglo XX, buscando una reducción de las potestades del Presidente de la República, de modo que exista un mayor equilibrio de poderes con el Congreso Nacional. Esto puede constatarse al revisar el fortalecimiento de la facultad fiscalizadora por parte de la Cámara de Diputados, constitucionalizándose las comisiones investigadoras y estableciéndose un verdadero mecanismo de "interpelación", aunque ciertamente con un alcance distinto del modelo parlamentario, a lo que se agrega la citación a los Ministros de Estado.

A su turno, en el ámbito legislativo, se robustece el rol del Congreso en la tramitación de los tratados internacionales. En todo caso, el Presidente de la República sigue siendo "el gran legislador".

Del mismo modo, se perfeccionó el sistema político, al eliminarse los senadores designados y vitalicios, entregándose a la ley la determinación del número de senadores y su forma de elección. Adicionalmente, se suprimió el requisito de residencia de los senadores y se rebajó su edad mínima a 35 años y se reemplazó la normativa sobre inhabilidad y vacancia, permitiéndose la renuncia al cargo.

Así, nuestro Congreso Nacional, uno de los más antiguos del mundo, retoma un lugar destacado en la institucionalidad, siendo depositario de los intereses y voluntades de todos los chilenos, principal órgano en el que se deben cristalizar los consensos de todos los sectores de la sociedad, para lograr el bien común, primordial finalidad del Estado.

Desafíos futuros del Senado

1. Reforzar el rol del Senado

Debería estudiarse reformas para profundizar el rol del Senado. Por ejemplo, tal como en la Constitución de 1925, los embajadores deberían nombrarse con acuerdo de dicho órgano.

Otro punto, que no se ha destacado suficientemente es la potestad consultiva que tiene el Senado (como heredero del Consejo de Estado, desde 1925) y que, en general, salvo en temas internacionales, no se ha ejercido. Es conveniente, la existencia de una comisión permanente en el Senado para analizar y evaluar el efectivo cumplimiento y ejecución de las leyes.

2. **Democratizar el proceso legislativo**

Es importante incorporar de mejor manera los procesos de participación ciudadana en la aprobación de las leyes (audiencias públicas, por ejemplo, en se escuchen a todos los interesados, previamente inscritos). Por ejemplo, en Estados Unidos, existen comités de ciudadanos encargados de detectar los problemas sociales que ameriten modificaciones legales, entregando sus observaciones, las que no son vinculantes.

Del mismo modo, debe incorporarse una modificación en la LOC para escuchar a los pueblos originarios, tal como lo exige la normativa internacional (Convenio 169) y lo ha reiterado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias (Ley de Pesca).

3. **Iniciativa popular**

Parece conveniente aumentar la iniciativa popular de las leyes, de modo que los ciudadanos se sientan más cercanos a la institucionalidad democrática, alejando la indiferencia que se aprecia en los últimos años de manera sostenida. Lo mismo podría señalarse de otros órganos: iniciativa legal de los jueces (como ocurre en algunos países).

4. **Revocatoria legislativa**

Otro de los puntos que podría analizarse es el de la revocatoria legislativa, de modo que los ciudadanos, con un determinado quórum, pudiera dejar sin efecto una legislación que careciera de legitimidad.

5. **Fortalecimiento de la participación ciudadana**

También parece relevante acrecentar la participación de los ciudadanos, para lo cual la facultad de convocar a plebiscito debería aumentarse. En efecto, en la actualidad, el ordenamiento constitucional sólo permite la convocatoria a plebiscito cuando existe una controversia entre el ejecutivo y el Congreso en el marco de un proceso de reforma constitucional. A ello debe agregarse los plebiscitos comunales. Es importante una participación más directa de los ciudadanos en las decisiones políticas relevantes, sin que ello signifique abandonar la forma de gobierno republicana y representativa, puede constituir un importante desafío del Chile del siglo XXI.

6. **Reducir las potestades del Presidente de la República**

En materia de facultades del Presidente de la República, parece conveniente estudiar la reducción de ciertas potestades: a) en relación a los estados de excepción constitucional, donde no parece existir un adecuado contrapeso; b) en el otorgamiento de indulto presidencial; y c) por último, a pesar de las recientes modificaciones el Presidente de la República conserva amplias facultades legislativas (iniciativa, urgencias y vetos).

7. **Uniformidad de las contiendas de competencia**

Todas las contiendas de competencia deberían estar entregadas a un solo órgano. Ciertamente que parece más conveniente que todas las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas y administrativas y los tribunales sean entregadas al conocimiento del Tribunal Constitucional.

8. **Asesoría parlamentaria especializada**

Es esencial que cada uno de los senadores cuenta con asesores y técnicos especializados, que de esta manera refuercen su rol en contrapeso con el ejecutivo (así ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos de América).

9. **Publicidad y Rol de la TV Senado**

Debe existir mayor transparencia en la actuación del Senado y sus informes. Es aconsejable enviar resúmenes en los medios de comunicación de sus principales actuaciones y decisiones.

Del mismo modo, el Canal del Senado podría realizar un mayor rol en la comunicación de las actividades del Senado: debates y rol pedagógico.

10. **Vinculación con universidades**

El Senado, como el órgano político y técnico por excepción, debería reforzar vínculos con universidades e instituciones de formación superior en el estudio y divulgación de sus actividades.

La Facultad de Derecho, a través de su Departamento de Derecho Público, reafirma su voluntad de colaborar en mayor realce, en la aprobación de las leyes, especialmente, a través de informes sobre la constitucionalidad de las mismas. Tradicionalmente, así ocurrió en nuestro país en el siglo XX.