EL SENADO EN LAS CONSTITUCIONES DE 1925 Y 1980

Francisco Bulnes Sanfuentes

Discurso de incorporación pronunciado el día 7 de mayo de 1986.

1. AGRADECIMIENTOS Y RECUERDOS

Deseo expresar con mis primeras palabras mi reconocimiento más cordial hacia los miembros de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, que me eligieron por unanimidad Académico de Número. Aprecio esta elección como un señalado honor, porque proviene de un grupo de personalidades de distintas formaciones ideológicas y tendencias políticas que, a través de sus vidas fructíferas, han demostrado un alto valor moral e intelectual y han prestado a la comunidad nacional muy valiosos servicios.

El juicio que acabo de expresar sobre quienes me han elegido, lo hago extensivo a mi ilustre predecesor en el sillón que me toca ocupar, don Avelino León Hurtado, eminente catedrático de Derecho Civil en las Universidades de Chile y Concepción. Durante muchos años le conocí de oídas por el renombre que tuvo como jurisconsulto y maestro; pero en los últimos tiempos de su vida - cuando formé parte del Consejo de Estado, de que él era miembro distinguido- tuve la feliz oportunidad de conocerle personalmente y de apreciar por mí mismo sus sobresalientes condiciones. Para no extenderme en elogios me limitaré a decir que don Avelino León Hurtado fue un varón sabio y justo, en todo el profundo sentido que doy a estas palabras, y que su memoria permanecerá indeleble entre todos los que tuvieron el privilegio de ser sus discípulos o de colaborar con él.

2. MATERIA DE ESTA EXPOSICIÓN: EL SENADO

A semejanza de mi predecesor, soy un hombre de Derecho; pero lo que yo creo ello que creo del caso dedicar este discurso de incorporación a un tema vinculado con el Parlamento y la Constitución Política. Con ese propósito, pensé hacer un análisis comparativo de los preceptos relacionados con el Congreso en la Constitución de 1980 y en la de 1925, pero como ese tema hubiese resultado demasiado extenso para este discurso, he optado por analizar las diferencias entre ambas Constituciones sólo en lo que conciernen al Senado, institución que ha experimentado en la nueva Carta Fundamental modificaciones más numerosas y más acentuadas que las referentes a la Cámara de Diputados.

Mi análisis será de carácter crítico, porque de otro modo no tendría utilidad alguna, y mi crítica tendrá que ser adversa a la Constitución del 80 en algunos aspectos importantes de la normativa aplicable al Senado. De la mayor parte del contenido de la nueva Constitución, yo podría hacer elogios, pero hay en ella tres materias en que se cometieron, a mi juicio, desaciertos graves. Una de esas materias es el articulado transitorio que da para muchos reparos; otra son los preceptos, demasiado rígidos, a que deberán someterse las reformas constitucionales, y la tercera, que trataré ahora, es la normativa concerniente al Senado, que en parte afecta también a la Cámara de Diputados.

No espero que los presentes estén de acuerdo con todas mis opiniones, pero sí aspiro a que consideren que este análisis tiene un propósito constructivo. No he perdido del todo la esperanza de que la nueva Constitución sea revisada a tiempo, antes que entre en plena vigencia, y pienso que entonces podrían ser útiles las observaciones que entro a plantear.

3. NÚMERO DE SENADORES

Comenzaré por referirme a la composición y generación del Senado.

El primer cambio que sobre la materia se advierte en la Constitución del 80 es la disminución del número de senadores. De 45 que eran en el texto original de la Constitución del 25, de 50 que pasaron a ser desde 1969 por efecto de una reforma constitucional, la nueva Carta Fundamental los reduce a 35, que se incrementarán con los ex Presidentes de la República que hayan concluido no pasarán de 2.

No veo ni puedo imaginar una razón plausible para haber disminuido el número de senadores. Con 50 miembros, el Senado funcionaba con bastante agilidad y eficiencia, sin que nadie sostuviera nunca que el número era excesivo. Más bien podría considerarse escaso, ya que las Comisiones Permanentes eran 14, con 5 miembros cada una, lo que significaba 70 puestos en Comisiones y obligaba a no pocos senadores a formar parte simultáneamente de dos o más Comisiones que podían funcionar al mismo tiempo. Lo anterior sin considerar la Comisión Mixta de Presupuesto que funcionaba el último trimestre de cada año y que requería 6 senadores además de los 5 de la Comisión de Hacienda.

De las antiguas Comisiones permanentes hay una que ha perdido su razón de ser: la de asuntos de gracia, los cuales han dejado de ser materia de ley, y dos que, por el escaso trabajo que tenían, pueden ser absorbidas por otras sin detrimento de la labor legislativa. Quedarían así 11 Comisiones permanentes que, en caso de tener 5 miembros cada una, exigirían 55 miembros en total, número demasiado alto para ser absorbido por 35 a 37 senadores, sobre todo si se considera que algunos de éstos formarán parte de la Mesa Directiva del Senado, o de los Comités Parlamentarios, o de la Comisión Mixta de Presupuesto, o estarán ausentes o enfermos, a lo cual se suma que, de esos 35 senadores, 9 serán personas retiradas de altas funciones públicas, que generalmente carecerán de expedición en materia legislativa y que no pocas veces tendrán edad muy avanzada.

Presumo, por lo tanto, que la injustificada reducción del número de senadores obligará a disminuir a 3 el de miembros de cada Comisión. Me parece lamentable, porque 5 era un número equilibrado que permitía realizar un trabajo ágil y rápido, experiencias y opiniones, lo que es útil y necesario cuando se trata de contribuir a la elaboración de proyectos importantes y complejos.

4. GENERACIÓN DEL SENADO

Pero más importante que lo concerniente al número de los senadores, son los grandes cambios introducidos en la generación del Senado.

Conforme a la Constitución del 25, todos los senadores eran elegidos por votación directa o popular, y cada agrupación provincial elegía 5 senadores. Por mandato expreso del artículo 25, en las elecciones de senadores, al igual que en las de diputados, debían emplearse "un procedimiento que dé por resultado una efectiva proporcionalidad en la

representación de las opiniones y de los partidos políticos". Concordante con el precepto constitucional, la Ley General de Elecciones establecía el sistema del belga D'Hondt, considerado generalmente como el más perfecto sistema de representación proporcional.

En virtud de las normas a que me refiero, el Senado representaba directamente a la ciudadanía, y no sólo a las corrientes mayoritarias, sino a toda minoría capaz de conseguir un senador entre cinco en alguna de las diez agrupaciones provinciales. Contra todo lo que se ha dicho en los últimos años, la presencia de varios partidos en el Senado no impedía la formación de mayorías que cooperaban habitualmente con el Gobierno ni perturbaba en forma alguna el funcionamiento del Senado. Lo que sí hacía, en cambio, era impedir que una mayoría de senadores obedientes a una sola directiva impusiera a rajatabla su voluntad, sin escuchar las opiniones de las minorías, como ocurrió en la Cámara cuando un partido obtuvo por sí solo más de la mayoría absoluta.

Lamentablemente, la Constitución del 80 ha variado mucho la generación del Senado. Más o menos un 25% de los senadores no tendrán representación popular, y el resto representará casi exclusivamente a las dos corrientes de opinión que sean electoralmente más fuertes.

El Senado pasa a estar constituido por tres grupos de senadores, a saber: 26 elegidos en votación directa por las 13 regiones en que se divide el país, a razón de 2 por cada una; 9 elegidos por las autoridades que luego indicaré, y un número variable, que difícilmente pasará de 2, compuesto por los ex Presidentes de la República que hayan ejercido el cargo por 6 años ininterrumpidos. Paso a referirme por separado a cada uno de estos tres grupos.

5. SENADORES POR ELECCIÓN POPULAR

Los 26 senadores elegidos por las regiones serán en principio representantes de la ciudadanía, pero su representación será objetable desde dos puntos de vista: primero, porque la elección de dos senadores por región favorecerá excesivamente a las dos primeras fuerzas políticas, en un país que tuvo en sus últimos años de vida democrática, y que parece tener todavía, tres fuerzas muy significativas; y segundo, porque en Chile no tiene justificación alguna que regiones de gran población elijan el mismo número de senadores que regiones muy escasamente pobladas o, para ser más preciso, que la Región Metropolitana, con más del 40% de la población nacional, elija tantos senadores como la

Duodécima Región, que tiene aproximadamente un 0,4% de la población del país, o sea, la centésima parte de los habitantes metropolitanos. Un voto en Puerto Cisne valdrá, por lo tanto, lo que unos 100 votos en Providencia, lo que corresponde al sistema de voto plural al revés, ya que es de presumir que el elector santiaguino tiene un nivel medio de cultura e información bastante más alto que el de Aysén.

Cierto que en los Estados Unidos de Norteamérica cada Estado elige 2 senadores; pero allá esta anomalía, que distorsiona bastante la representación popular, tiene un fundamento histórico, puesto que esa nación fue al principio una confederación de Estados que habían sido colonias distintas de Inglaterra, confederación cuyo poder central era muy débil, donde cada Estado tenía su propio Poder Legislativo - que sigue teniendo hasta ahora- y donde el Senado Federal intervenía en un número limitado de asuntos.

También hay un sistema parecido en la República Argentina, donde se eligen dos senadores por cada provincia y dos por la capital federal; pero ello se explica en primer término por tratarse de un país federal y en segundo porque en Argentina se aplica el sistema mayoritario, y no el proporcional, tanto en las elecciones de senadores como en las de diputados. Pero como viejo observador de la política transandina puedo expresar mi convencimiento de que la inestabilidad política del país vecino ha provenido en gran parte del sistema mayoritario, que ha impedido el surgimiento oportuno de nuevas corrientes partidistas. Es de notar que el único partido fuerte que ha nacido en este siglo es el peronismo, que no surgió de la lucha electoral sino de un gobierno de facto y alrededor de un líder militar de tipo carismático.

Bajo el imperio de la Constitución del 25 llegaron a producirse en nuestro país fuertes desniveles entre las poblaciones de las distintas agrupaciones provinciales, si bien menores que los que existen hoy entre las regiones; pero ese fenómeno fue en su mayor parte posterior a la dictación de la Constitución y provino del despoblamiento de los campos y del traslado de las poblaciones a las grandes ciudades. Por lo demás, había en el seno del Parlamento una fuerte disposición a corregir en lo posible esos desniveles, para lo cual bastaba una ley, pues la Constitución fijaba las agrupaciones en un artículo transitorio y sólo mientras no lo hiciera la ley. Ahora, en cambio, se deduce de la letra de la Carta Fundamental que, para los efectos de elegir senadores, se estará siempre a las regiones en que actualmente se divide el país.

6. SENADORES DESIGNADOS POR AUTORIDADES

Los 9 senadores designados por distintas autoridades serán los siguientes: dos ex Ministros de la Corte Suprema elegidos por el mismo Tribunal en votaciones separadas, o sea, de modo que ambos representen a la mayoría; un ex Contralor General de la República, elegido también por la Corte Suprema; un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; un ex Rector de Universidad y un ex Ministro de Estado, nombrados por el Presidente de la República.

Lo probable es que las personas así designadas tengan muchos méritos personales; pero, dado que provendrán de actividades muy distintas a la parlamentaria y que tendrán generalmente una edad muy avanzada, serán excepciones entre ellos los que reúnan la vocación política y legislativa, el conocimiento general de los problemas públicos, la experiencia parlamentaria y las condiciones dialécticas y oratorias que se necesitan para ser un senador eficiente y escuchado por sus colegas o, en otras palabras, para ser un buen legislador. Pero esto no es lo más grave. Lo verdaderamente grave es que semejante forma de elegir senadores rompe una tradición profundamente arraigada en la mentalidad chilena y no se adapta a los conceptos democráticos generalmente reconocidos como tales y ni aún al viejo principio de separación de los poderes, que es uno de los fundamentos del orden constitucional en el mundo libre.

Desde luego, no hay razón alguna para que el Presidente de la República designe dos senadores, pudiendo eventualmente decidir de ese modo la mayoría del Senado, que es por naturaleza un Poder independiente del Ejecutivo. Sin necesidad de crear esa anomalía, el Presidente participa protagónicamente en la elaboración de la ley con sus múltiples facultades de co-legislador, que le permiten presentar proyectos de ley, hacer indicaciones a ellos, participar en su discusión por intermedio de Ministros y Subsecretarios, recabar urgencias y sesiones especiales, vetar proyectos ya despachados, formularles observaciones supresivas, aditivas o sustitutivas, convocar legislaturas extraordinarias, determinar los proyectos de ley que podrán tratarse en ellas, etc. No es necesario, por lo tanto, que el Presidente designe senadores para hacer oír en el Senado su voz, que tiene tantas y tan poderosas formas de expresión.

Tampoco hay razón ni conveniencia para que la Corte Suprema elija tres senadores, pudiendo también decidir la mayoría del Senado. Los magistrados de ese alto Tribunal han

sido seleccionados como personas idóneas para ejercer funciones judiciales, pero no como los más aptos para desempeñar funciones políticas que son ajenas a su especialidad y de las cuales están obligados por ley a mantenerse al margen. Mezclar en política a la Corte Suprema, con posibilidad de decidir la mayoría del Senado, es sacarla de su rol natural y exponerla a acerbas críticas, con grave mengua del respeto de que debe estar rodeado el más alto Tribunal de la República.

Peor, todavía, me parece la designación de cuatro senadores por el Consejo de Seguridad Nacional, que está compuesto por el Presidente de la República, el del Senado y el de la Corte Suprema y por los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros. Como se ve, cuatro de los siete miembros del Consejo - mayoría absoluta- son las cabezas de las instituciones de la seguridad nacional que, en un régimen normal, deben mantenerse ajenas a la política, sin que exista motivo para que puedan decidir la mayoría del Senado. Además, esos cuatro miembros son designados por el Presidente de la República y están subordinados a él, que es su Generalísimo y también Presidente del Consejo. En consecuencia, si los Comandantes en Jefe y el General Director no acatan la voluntad del Presidente en materia de elección de senadores, se creará una situación difícil y peligrosa, con ribetes de insubordinación, y si la acatan, que es lo más probable, el Presidente resultará eligiendo no sólo 2, sino 6 de los 35 senadores, lo que le dará en la práctica la seguridad casi absoluta de disponer de mayoría en el Senado o a lo menos del tercio más uno que se necesita para imponer los vetos presidenciales. Esto rompe, indudablemente, el principio de separación de los poderes del Estado y lleva el autoritarismo del régimen a un extremo lindante con la dictadura legal.

7. SENADORES POR DERECHO PROPIO

En cuanto a que los ex Presidentes de la República sean senadores por derecho propio, el sistema es más que dudoso, porque si bien es un hecho que aportarán conocimiento de los negocios públicos, la experiencia histórica nos demuestra que los ex Presidentes de Chile, cuando llegan al Senado, mantienen sus inclinaciones políticas e incluso sus aspiraciones presidenciales, que son bastante incompatibles con la calidad de senador por derecho propio, ya que un senador de esta clase sólo se justifica si es una especie de árbitro, libre de ambiciones políticas y colocado en un plano de gran altura. Bajo la Constitución del 25 hubo 9 Presidentes. 3 de ellos fueron elegidos senadores después de dejar la Presidencia: don Arturo Alessandri, que en 1946 postuló nuevamente a la candidatura presidencial en la Convención de Derechas; don Carlos Ibáñez, que del Senado volvió a la Presidencia, y don

Eduardo Frei, que seguramente habría optado nuevamente a la Presidencia si no hubiese fallecido prematuramente. Otro de los ex Presidentes a que me refiero, don Jorge Alessandri, no volvió al Senado, pero fue otra vez candidato presidencial. Otros 3, los señores Aguirre Cerda, Ríos y Allende expiraron en el ejercicio de sus funciones. En resumen, de los 9 Presidentes que hubo bajo la Constitución del 25, sólo dos, los señores Figueroa Larraín y González Videla, demostraron no querer retornar a "la casa donde tanto se sufre", mientras que 4 demostraron lo contrario. En estas condiciones, no parece que los ex Presidentes vayan a convertirse en esa especie de árbitros supremos que los redactores de la Constitución imaginaron.

8. REQUISITOS PARA SER SENADOR

Otro cambio importante que introduce la Constitución del 80 en lo concerniente a la composición del Senado, es el que recae en los requisitos necesarios para ser elegido senador.

La Constitución del 25 exigía para ese efecto tener los requisitos de ciudadano con derecho a sufragio, saber leer y escribir, no haber sido condenado jamás por delito que merezca pena aflictiva y haber cumplido 35 años de edad. La Constitución del 80 eleva la edad mínima a 40 años, lo que es innecesario pero no tiene importancia, e introduce dos requisitos nuevos que a mi juicio son muy inconvenientes.

El primero de los nuevos requisitos es, textualmente: "haber cursado la Enseñanza Media o equivalente". Semejante exigencia, que alcanza también a los diputados, es más que antidemocrática, odiosa, porque deja sin posibilidad de acceso al Congreso a toda la clase obrera y a innumerables ciudadanos que pueden haber suplido con su inteligencia natural, sus lecturas y su experiencia de la vida los años de escolaridad que les hayan faltado, en muchos casos por falta de medios económicos de sus padres. No nos olvidemos de que gran parte de nuestros Premios Nacionales de Literatura no cursaron la enseñanza media completa, comenzando por Gabriela Mistral, que fue distinguida Directora de Liceo y alcanzó nada menos que el Premio Nobel, sin tener más que unos años de escuela primaria. Se me argumentará que también se exige hoy día cierto grado de escolaridad para ser funcionario público, pero es que el funcionario público no está sujeto a la gran prueba que es la elección senatorial, para triunfar en la cual se necesitan bastante más condiciones intelectuales y más preparación en los asuntos públicos que para rendir el cuarto año de enseñanza media. Por ello, porque las elecciones constituyen un medio

eficaz de seleccionar, hubo siempre senadores muy distinguidos que no habían completado la enseñanza media, y puedo asegurar que todos los que yo conocí tenían una cultura bastante superior al actual promedio de los egresados de esos estudios.

El otro requisito nuevo, también aplicable a los diputados, es el de haber residido en la región respectiva durante los últimos tres años anteriores a su primera elección, lo que implica haber tenido en la región su morada habitual, así se trate de Atacama o de Aysén. Es duro decirlo, pero esta exigencia tiene que hacer bajar la calidad del Senado, ya que es un hecho innegable que los hombres más capacitados para ejercer las funciones de senadores residen en proporción abrumadora en las principales ciudades del país y especialmente en la capital, a lo que se suma que los hombres competentes para esas funciones, cuando residen en provincias, ejercen generalmente actividades importantes que les impiden trasladar su residencia a Santiago para cumplir como es debido las tareas parlamentarias. El requisito de residencia que la nueva Constitución impone favorecerá sin duda la elección de algunos caudillos locales, muy simpáticos, muy queridos por la gente, muy vinculados a las actividades lugareñas, pero sin las dotes necesarias para ser un buen senador.

En los Estados Unidos de Norteamérica se necesita para ser elegido Senador haber residido en el Estado correspondiente durante un plazo que, según creo, es de un año o dos; pero allí se explica tal exigencia por las razones históricas a que ya me referí, por el acentuado federalismo que aún perdura y porque en todos los Estados de la Unión abundan las personas capacitadas para desempeñarse bien en el Senado. En la generalidad de las democracias -yo diría que en todas las demás- no hay exigencias semejantes. La gran mayoría de los grandes políticos ingleses, franceses, españoles, etc., nunca tuvieron residencia en los territorios que han representado. Nada justifica esa exigencia en Chile, país fuertemente unitario, donde una larga experiencia demostró que un ciudadano no avecindado en una región puede representarla con tanta eficacia como un vecino de ella. Siempre hubo regiones que preferían a los "afuerinos", porque los consideraban más conocedores del mundo en que tendrían que desenvolverse como parlamentarios y porque no estaban mezclados en las pequeñas rencillas locales.

9. INHABILIDAD PARA SER SENADOR

En materia de inhabilidades para ser elegido senador o diputado, la Constitución del 25 prohibía elegir a los Ministros de Estado, Intendentes y Gobernadores, Magistrados de los

Tribunales Superiores de Justicia, Jueces de Letras y funcionarios que ejercieran el Ministerio Público, y a las personas naturales y gerentes o administradores de personas jurídicas que tuviesen o caucionasen contratos con el Estado.

La Constitución del 80 adiciona la lista de inhabilidades con los alcaldes, los miembros de los consejos comunales y regionales, el Contralor General de la República, los consejeros del Banco Central, los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales, y con toda persona que haya desempeñado un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal. Pero lo más importante es que extiende las inhabilidades a quienes hayan tenido las calidades o desempeñado los cargos respectivos dentro de los años inmediatamente anteriores a la elección.

Estimo que las nuevas inhabilidades son justificables, como lo serían las de muchos funcionarios públicos, tales como Subsecretarios, autoridades de Impuestos Internos, inspectores del mismo ramo, inspectores sanitarios y del trabajo, oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden, etc., pero a mi juicio es injusto e inconveniente haber extendido las inhabilidades a quienes hayan tenido las calidades o cargos respectivos dentro de los dos años anteriores a la elección. Prohibir la elección de un ciudadano porque dos años antes fue Ministro de Tierras y Colonización o miembro de una Junta de Vecinos en Curepto o consejero del Banco Central o director de un sindicato de trabajadores del calzado o de corredores de propiedades, o de una asociación de técnicos forestales, o de la Sociedad Nacional de Agricultura, o de un colegio profesional, o aplicarle la misma prohibición porque dos años atrás era gerente de una imprenta que celebró un contrato para proveer de unos formularios al Estado, me parece una limitación injustificada y absurda de la soberanía popular. Hagámonos una pregunta: si la Constitución exige por un lado residencia en la región respectiva y por el otro prohíbe ser candidatos a quienes hayan sido, dentro de los últimos dos años, alcaldes, miembros de consejos comunales o regionales, dirigentes gremiales o vecinales, ¿no está dando preferencia para ser candidatos a los vecinos menos notorios y a los que nunca han demostrado espíritu público?

Considero, por lo tanto, que el plazo de dos años debiera reducirse a unos seis meses o a lo sumo a un año, de modo que los afectados no tengan que dejar sus cargos hasta que sus candidaturas hayan cobrado ciertos visos de realidad. Esto haría menos difícil encontrar candidatos idóneos.

Otra inhabilidad nueva que establece la Constitución del 80 es que prohíbe ser senadores por designación (o sea, del grupo de los 9) a quienes hayan sido destituidos por el Senado en virtud de una acusación constitucional, lo cual me parece muy justo.

Por último debo señalar que las inhabilidades parlamentarias dejan de ser de la competencia de la Cámara respectiva y pasan a la jurisdicción del Tribunal Constitucional. Con esta idea estoy en pleno acuerdo.

10. INCOMPATIBILIDAD E INCAPACIDADES

En materia de incompatibilidades e incapacidades parlamentarias, que consisten en prohibiciones de que el parlamentario conserve o sea nombrado para ciertos cargos, la única novedad es una que me parece justificada: que las incompatibilidades - al igual que las inhabilidades- pasan de la competencia de la Cámara respectiva a la del Tribunal Constitucional. En lo demás, la Constitución del 80 mantiene las reglas de la Constitución del 25, limitándose a agregar algunas normas sobre la materia que no estaban en la Carta Fundamental, pero se habían establecido por ley.

11. CAUSALES DE CESACIÓN EN EL CARGO

En materia de causales de cesación en los cargos de senador, la Constitución del 80 se parece a la del 25, en cuanto fija en 8 años el período de duración en los cargos y en cuanto mantiene las causales de cesación que ya existían, limitándose a hacer sobre ellas algunas precisiones sin importancia; pero difiere en forma significativa de la anterior al agregar ocho nuevas causales bien importantes, que pasaré a analizar por separado. Como cosa previa, hago presente que tanto las antiguas como las nuevas causales de cesación en los cargos entran a la competencia del Tribunal Constitucional, y no de la Cámara respectiva como antes.

La primera de las nuevas causales es la de actuar "como procurador o agente... en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de igual naturaleza". Después de escarmenar en el Diccionario, que en este caso no resulta nada preciso, llego a la conclusión de que lo que está condenado es solicitar que se nombre a una determinada persona para los empleos y funciones en referencia o apoyar la solicitud de otro. Semejante prohibición es útil en cuanto impide que los parlamentarios se valgan de sus cargos para ejercer influencias en favor de sus protegidos, pero resulta extremada si se

considera que puede prestarse a que un parlamentario no pueda dar opinión alguna sobre los distintos postulantes a cargos públicos en la zona que represente, aunque se trate de los cargos más importantes, como los de intendente de la región, gobernador de alguna de sus provincias, etc. Es de esperar que el Tribunal Constitucional actúe con la debida flexibilidad al conocer de esta causal de cesación.

La segunda de las nuevas causales de cesación en los cargos parlamentarios es la de aceptar ser director de banco o de sociedad anónima, o ejercer cargo de similar importancia en estas actividades. Me parece que esta causal, siendo en parte justificada, está mal concebida, porque no se ve razón alguna para que un parlamentario no pueda trabajar para una sociedad anónima cerrada y en cambio pueda hacerlo para una sociedad de personas, para una comunidad o para una empresa de un solo dueño. Como no sería razonable distinguir en la Constitución entre los distintos tipos de sociedades anónimas, se debió dejar esta materia para una Ley de quórum calificado.

La tercera de las nuevas causales de cesación es intervenir en favor del empleador o de los trabajadores en conflictos laborales, sean del sector público o privado. Me parece conveniente, porque es importante para la buena marcha de la economía y para la paz social, que los conflictos laborales estén al margen de la política.

La cuarta causal nueva es intervenir en actividades estudiantiles con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento. Por razones obvias me parece razonable.

La quinta, sexta y séptima de las causales nuevas, que también me parecen justificadas por razones que no necesito exponer, son el incitar de palabra o por escrito a la alteración del orden público, propiciar el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los establecidos en la Constitución y comprometer la seguridad y el honor de la Nación.

La octava y última causal nueva afecta al parlamentario que, ejerciendo la función de presidente de la respectiva corporación o de una de sus comisiones, haya admitido a votación una moción o indicación que sea declarada por el Tribunal Constitucional manifiestamente contraria a la Constitución. La causal de cesación en el cargo afecta también a él o los autores de la moción o indicación respectiva.

Considero que esta causal es muy injustificada y puede producir perniciosos efectos.

Es injustificada por tres razones, a saber: primero, porque la inconstitucionalidad que sea manifiesta para los miembros del Tribunal Constitucional, especialista en el ramo, puede pasar inadvertida o ser dudosa para un presidente de cámara o de comisión y para no pocos senadores, ya que éstos no serán necesariamente abogados ni menos especialistas en Derecho Constitucional; segundo, porque hay momentos en la vida parlamentaria en que los presidentes se ven acribillados por un gran número de indicaciones, constreñidos por los plazos de urgencia y los tiempos reglamentarios y agobiados por otras preocupaciones propias de sus cargos, lo que hace materialmente imposible el estudio detenido de cada indicación antes de admitirla a votación, y tercero, porque el recibir a votación una indicación inconstitucional no causa un daño irreparable, ya que el Tribunal Constitucional, a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros, formulado antes de la promulgación de la ley, puede dejar sin efecto la parte o partes de ella que estime inconstitucionales.

Los efectos de esta causal serán muy perniciosos, no sólo porque ella expondrá a los parlamentarios a una durísima y denigrante sanción por un error cometido de buena fe, sino además -y esto es lo más importante- porque el temor a la sanción retraerá a los senadores de presentar, y a los presidentes de declarar admisible, cualquier indicación que les merezca la menor duda constitucional, coartándose de ese modo la iniciativa parlamentaria y perjudicándose la calidad de la legislación. Esto se ve más probable si se considera que, dentro de los sistemas de elección y designación de senadores que establece la Constitución del 80, todo hace pensar que entre ellos serán muy escasos los realmente competentes en materias constitucionales.

Sobre las nuevas causales de cesación sólo me resta decir que quien perdiere su cargo parlamentario en virtud de cualquiera de ellas no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, hasta dos años después, lo que me parece razonable para aquellos casos en que estimo justificada la causal misma.

Y por último, debo señalar que la nueva Constitución establece expresamente algo que antes reconocía la doctrina pero no la letra de la Carta Fundamental: que cesa en su cargo el senador o diputado que, durante su ejercicio, pierde alguno de los requisitos o incurre en alguna de las inhabilidades que rigen para ser elegido.

12. PROVISIÓN DE VACANTES

En lo concerniente a la composición y generación del Senado, sólo me falta señalar que la Constitución del 80 introduce importantes modificaciones en materia de provisión de las vacantes de senadores.

Conforme a la Constitución del 25, si un senador o un diputado moría o cesaba en su cargo en el último año de su mandato, no se le designaba reemplazante; pero si la vacante se producía antes de ese año, se procedía al reemplazo por el término que faltase para completar el período y en la forma que determinase la ley de elecciones. Esto daba lugar a elecciones extraordinarias que alteraban considerablemente la normalidad en las zonas en que se desarrollaban y que muchas veces daban por resultado la elección de senadores o diputados de tendencia contraria al reemplazado, distorsionándose la representación proporcional de los partidos y opiniones.

Bajo la Constitución del 80, las vacantes de senadores designados serán proveídas por la misma autoridad que haya hecho la designación, y las de senadores elegidos por votación popular se proveerán por el Senado, por mayoría absoluta de votos; durando el reemplazado en ambos casos por el resto del período. Considero que la elección por el Senado tiene menos inconvenientes que la elección popular extraordinaria y pienso que si se mantiene, como es de suponer, el juego limpio y la caballerosidad que predominaban en la Cámara Alta, los elegidos como reemplazantes pertenecerán a la misma tendencia del reemplazado.

13. PRERROGATIVAS Y DIETA

Paso a referirme a las prerrogativas y a la remuneración de los senadores.

La Constitución del 25 declaraba inviolables a los diputados y senadores por las opiniones que manifestaran y los votos que emitieran en el desempeño de sus cargos. La inviolabilidad significaba que el parlamentario no podía ser acusado, perseguido o arrestado por sus opiniones y votos; pero la expresión "en el desempeño de sus cargos" se prestaba a diversas interpretaciones y dio lugar a una jurisprudencia vacilante. La Constitución del 80 resuelve este problema, precisando que la inviolabilidad corresponde sólo a las opiniones y votos que se emitan en sesión de sala o de comisión. Estoy de acuerdo con esa limitación, porque ya es bastante que el parlamentario goce de

inviolabilidad por injurias, calumnias, incitaciones a la sedición u otros delitos cometidos en el ejercicio directo del cargo, y nada justifica que este privilegio se extienda más allá.

En cuanto a la otra prerrogativa, que es el fuero, la Constitución del 80 reproduce las disposiciones de la anterior. El fuero consiste, como es sabido, en que ningún senador o diputado pueda ser acusado, perseguido o arrestado por delito alguno, salvo que la Corte de Apelaciones respectiva, en tribunal pleno, autorice previamente la acusación, declarando que ha lugar a la formación de causa. Se exceptúa el caso de delito flagrante, en que el parlamentario puede ser arrestado, pero hay que ponerlo de inmediato a disposición del Tribunal de Alzada para que éste conceda o deniegue la autorización en referencia, llamada "desafuero".

En lo que concierne a la remuneración de los parlamentarios, que bajo la Constitución del 25 era fijada por ley y regía desde el período siguiente, la nueva Constitución establece que será una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado, incluidas todas las asignaciones que les correspondan. Esta disposición va a dar origen a dificultades, en primer lugar porque los Ministros debieran tener distintas asignaciones para gastos de representación según la cartera que desempeñen, y en segundo, porque los Ministros no sólo tienen asignaciones en dinero, sino también de otra naturaleza, como son por ejemplo el automóvil con chofer y algunos gastos pagados, que sería muy costoso extender a todos los parlamentarios.

14. ATRIBUCIONES DEL SENADO - LAS EXCLUSIVAS

Entro a analizar ahora las diferencias que existen entre ambas Constituciones en lo concerniente a las atribuciones del Senado. Para ello me referiré separadamente a tres tipos de atribuciones: primero, las que son exclusivas de esa Corporación, que las ejerce por sí sola; segundo, las que comparte sólo con la Cámara de Diputados, sin intervención del Ejecutivo, que se llaman atribuciones exclusivas del Congreso, y tercero, las atribuciones legislativas, de las cuales participan ambas ramas del Poder Legislativo y también el Presidente de la República en carácter de co-legislador.

Las atribuciones exclusivas que la Constitución del 25 confería al Senado, se mantienen en la Constitución del 80 con una sola exclusión, lamentable a mi juicio, que más adelante indicaré.

Las atribuciones exclusivas que se mantienen tienen mucha importancia y son las siguientes:

- Conocer de las acusaciones constitucionales que entable la Cámara de Diputados contra el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, el Contralor General de la República, los Generales y Almirantes de la Defensa Nacional y los Intendentes y Gobernadores;
- Declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de las acciones judiciales que cualquiera persona pretenda entablar contra un Ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo;
- Conocer de las contiendas de competencia entre autoridades políticas o administrativas y Tribunales Superiores de Justicia;
- Otorgar rehabilitaciones de ciudadanía;
- Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que la Constitución o la ley lo exija, y darle su dictamen en los casos en que él lo solicite.

Las atribuciones exclusivas que acabo de señalar se mantienen inalteradas, salvo en dos aspectos en que han sido ampliadas y que son los siguientes: primero, con el uso de la expresión "Generales de la Defensa Nacional" se ha hecho acusables a los Generales de Carabineros, que antes no lo eran; segundo, la declaración de culpabilidad formulada por el Senado en el caso de acusaciones no sólo producirá la destitución del inculpado, como ocurría antes, sino que le impedirá desempeñar cualquier cargo público, sea o no de elección popular, durante los cinco años siguientes. Disposición muy justificada, que impedirá la repetición de una corruptela en que incurrieron el segundo Gobierno del Presidente Ibáñez y el del Presidente Allende: nombrar para otra cartera ministerial al Ministro destituido.

El Senado adquiere en la Constitución del 80 otras tres atribuciones exclusivas, que en la Constitución anterior pertenecían al Congreso, o sea, que precisaban acuerdo de ambas Cámaras. Una es la de autorizar al Presidente de la República para ausentarse del país por más de 30 días -término que en la Constitución del 25 era de 15- o en los últimos 90 días de su período. Otra es la de aceptar o rechazar su dimisión. La tercera -bastante peligrosa- es declarar la inhabilidad del Presidente cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones.

Estimo injustificado que se haya privado a la Cámara de Diputados de toda injerencia en conceder o denegar el permiso para que el Presidente de la República se ausente del país por más de treinta días. Tan prolongada ausencia del Jefe del Estado, que es además Jefe del Gobierno, es un hecho muy insólito y que puede alterar considerablemente la marcha política del país. Pareciera lógico que la Cámara propiamente política se pronunciara sobre la procedencia de semejante ausencia.

Por razones análogas, pienso que la facultad de aceptar o denegar la dimisión del Presidente debió seguir radicada en el Congreso y no sólo en el Senado.

En cuanto a la declaración de inhabilidad del Presidente, creo razonable que competa sólo al Senado, porque tiene estrecha relación con las atribuciones de carácter judicial que son exclusivas de esa Corporación; pero estoy en absoluto desacuerdo con que se haya mantenido un error que también se cometió en la Constitución del 25; no exigir una mayoría especial para declarar inhábil al Presidente, lo que implica que la declaración de inhabilidad puede hacerse por mayoría de los senadores que asistan a la votación, lo que es aberrante, en tanto que las acusaciones constitucionales contra el Presidente requieren para ser acogidas el voto conforme de dos tercios de los senadores en ejercicio.

En las facultades exclusivas del Senado se mantiene también otra anomalía de la Constitución anterior; no exigir mayoría especial para las leyes que requieran el acuerdo del Senado para determinados actos del Presidente de la República. Con ello se hace posible que mediante una simple ley se cuele por una rendija de la Constitución un régimen parlamentario del todo inorgánico.

Si se considera que la nueva Carta Fundamental exige Leyes orgánicas constitucionales o leyes de quórum calificado para materias mucho menos importantes que declarar la inhabilidad de un Presidente o condicionar los actos de éste al acuerdo del Senado y se tiene presente además que el propósito manifiesto de los redactores y revisores de la nueva Constitución era fortalecer el poder presidencial, hay que concluir que las dos anomalías que dejo señaladas fueron simples inadvertencias, y hay que lamentar una vez más la anormal tramitación del proyecto constitucional, especialmente en su última etapa, que hizo imposible a la gran mayoría de las personas versadas en la materia formular observaciones que sin duda habrían podido perfeccionar y enriquecer el proyecto.

He dicho antes que la nueva Constitución suprime una atribución exclusiva del Senado. Es la de aprobar los nombramientos de Embajadores y Ministros Diplomáticos. Lo lamento, porque el Senado hizo muy buen uso de esta facultad y porque ella obró sobre todo por presencia, impidiendo que por simple favoritismo o por compromisos electorales se nombraran Jefes de Misiones diplomáticas a personas sin antecedentes suficientes o sin las especiales condiciones personales que la labor diplomática requiere.

15. ATRIBUCIONES COMPARTIDAS CON LA CÁMARA

Como consecuencia de haberse convertido en atribuciones exclusivas del Senado tres de las que correspondían al Congreso, estas últimas han quedado reducidas a sólo dos: aprobar o reprobar los tratados, y pronunciarse respecto del estado de sitio propuesto o declarado por el Presidente de la República. En lo que concierne a los efectos de la aprobación de un tratado se hacen algunas precisiones que aclaran cuestiones importantes sobre las cuales había opiniones encontradas.

Queda abolida una atribución exclusiva del Congreso que estaba contemplada en la Constitución del 25, pero que desde muchos años atrás no tenía razón de ser ni se aplicaba: aprobar o reprobar anualmente una supuesta cuenta de inversión de los fondos destinados para los gastos de la Administración Pública, cuenta que en el hecho no se presenta ni se justificaría.

16. ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS - MATERIAS DE LEY

En materia legislativa no se puede hablar específicamente de atribuciones del Senado, porque la potestad legislativa es una sola y pertenece a ambas Cámaras en conjunto, a lo cual se suma la importante participación del Presidente de la República como co-legislador.

En la nueva Constitución hay algunas innovaciones en cuanto a la mecánica legislativa, que no trataré porque son de poca importancia. Lo que en verdad importa, y en alto grado, es que la nueva Carta Fundamental reduce mucho el campo de la ley y, por ende, la potestad legislativa, ampliando en la misma medida la potestad reglamentaria que pertenece exclusivamente al Ejecutivo.

La Constitución del 25 tenía un artículo muy importante que comenzaba con la frase "Sólo en virtud de una ley se puede" y a renglón seguido enumeraba 15 materias. Estas materias quedaban, por lo tanto, reservadas a la ley, lo mismo que algunas otras que estaban señaladas en distintos artículos. Las demás materias susceptibles de normas obligatorias de general aplicación, podían ser o no ser materia de ley, salvo que la Constitución las regulara directamente o las encomendara a otras autoridades. Si se dictaba una ley sobre la materia X, ésta pasaba a regirse por esa ley; pero si no se dictaba, la materia X quedaba comprendida dentro de la potestad reglamentaria o de las funciones administrativas del Presidente de la República. En otras palabras, la Constitución no señalaba un límite preciso entre el campo de la ley y el campo de los reglamentos, decretos y resoluciones del Ejecutivo. Si la ley era más detallada, más completa, dejaba menos campo al Presidente; si lo era menos, la potestad del Presidente se ampliaba. Para aclarar el concepto voy a dar un ejemplo simple: En tiempos del Presidente Ríos no había una ley que fijara normas para determinar la hora dentro de la República, y el Gobierno adelantaba o atrasaba la hora a su arbitrio, con mucha queja de los particulares frente a cambios imprevistos que les producían trastornos. Pues bien, por iniciativa parlamentaria se dictó una disposición legal que estableció normas sobre el modo de fijar la hora de verano y la de invierno, y el Gobierno tuvo desde entonces que ajustarse a esas normas. Es así como la fijación de la hora, que había sido un asunto administrativo de la incumbencia del Presidente, regulable por un simple decreto, pasó a quedar sometido a disposición de ley que el decreto no puede alterar.

La Constitución del 80 suprimió la libertad que tenía el legislador para extender las normas legales hasta donde lo estimase prudente, sin más límite que el de no violar restricciones constitucionales o atribuciones conferidas por la Constitución a otros órganos de poder. Ahora hay un precepto constitucional que reduce las materias de ley exclusivamente a las que ahí se señalan y a las que se indican en otros artículos de la Constitución. Las demás materias que bajo la Constitución anterior habrían podido ser objeto de ley, quedan tácitamente reservadas a reglamentos, decretos o resoluciones del Ejecutivo. Los conflictos a que dé lugar el nuevo sistema serán de la competencia del Tribunal Constitucional.

La razón que sin duda ha inspirado este nuevo sistema es que anteriormente los proyectos de ley se volvían en el Congreso demasiado reglamentarios, metiéndose en asuntos de índole administrativa; pero el Presidente podía casi siempre evitar dichos excesos

mediante el veto de la disposición respectiva, veto que en el lenguaje parlamentario se llamaba "observación supresiva".

Si es peligrosa la ley demasiado reglamentaria, también lo es el fijar en la Constitución las materias de ley, porque es imposible determinar a priori toda la enorme gama de materias que tienen o pueden llegar a tener la importancia necesaria para que sea el legislador quien dé normas sobre ellas. La restricción de la potestad legislativa puede dar origen a un autoritarismo excesivo, mucho más dañino que el mal que se ha tratado de evitar.

Afortunadamente, el artículo que enumera las materias de ley incluye dos bastante genéricas; las normas que sean objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra, y toda norma de carácter general y obligatorio que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico. Y afortunadamente, también, una disposición transitoria de la Constitución establece que los preceptos legales vigentes desde antes que ella, conservarán su vigencia mientras no sean expresamente derogados por ley. Esta disposición preservará muchas leyes y preceptos legales que ya no podrían ser dictados, y dará tiempo para observar los resultados del nuevo sistema y para decidir con pleno conocimiento de causa si el Congreso ha quedado o no demasiado privado de facultades o, en otras palabras, si se han transferido al Ejecutivo atribuciones que dentro de un buen sistema de separación de poderes debieran corresponder al legislador. Yo temo que sea así, y pienso que, de fijarse las materias de ley, ello no debió hacerse en la Carta Fundamental, sino en una ley orgánica constitucional, cuya modificación requiere altas mayorías pero no plebiscito, el cual es exigido sólo para las reformas constitucionales.

17. INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE

La Constitución del 25, a través de sucesivas reformas, había ido reservando al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para iniciar proyectos de ley sobre determinadas materias, que sería largo enumerar y que eran principalmente de orden presupuestario, tributario y laboral. Tratábase de materias en que la iniciativa parlamentaria habría podido fácilmente ser equivocada o estar influida por intereses electorales o partidistas.

Las disposiciones correspondientes han sido modificadas por la Constitución del 80, pero esas modificaciones son de forma o no tienen importancia suficiente para detallarlas.

El que sucesivos Congresos hubieran aprobado esas reformas constitucionales, que disminuían sus atribuciones, es una prueba de que los parlamentarios chilenos no aspiraban a ejercer una dictadura parlamentaria, sino sólo a evitar la dictadura del Presidente de la República mediante un razonable equilibrio de poderes.

18. IMPOSIBILIDAD DE TODA FISCALIZACIÓN

Antes de terminar este análisis debo hacer constar, con profundo sentimiento, que la nueva Constitución despoja, no ya al Senado, pero sí a los senadores, de una atribución que es indispensable para el buen ejercicio de sus cargos y sin la cual la Corporación misma cambiará de naturaleza y perderá la mayor parte de su importancia.

La constitución del 25 confería a la Cámara de Diputados la atribución de "fiscalizar los actos del Gobierno", agregando de inmediato que "para ejercer esta atribución, la Cámara puede, con el voto conforme de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República" y que "serán contestados por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el ministro que corresponda".

Respecto al Senado no había disposiciones similares y de ello se deducía que la corporación como tal no podía adoptar acuerdos o sugerir observaciones de la índole ya indicada, ni en general realizar colectivamente actos de fiscalización.

Pero, dado que fiscalizar significa según el Diccionario de la Lengua "criticar o traer a juicio las acciones u obras de otro", siempre se consideró que cada senador, actuando individualmente, tenía necesariamente que fiscalizar para poder ejercer con conocimiento de causa y con eficacia sus funciones legislativas y demás atribuciones constitucionales. En otras palabras, cada senador podía solicitar antecedentes y escuchar opiniones para formarse juicio sobre las acciones u obras del Gobierno y de las entidades que de él dependen, como también emitir al respecto las críticas que estimase necesarias para fundar sus propias posiciones e influir en las actitudes de sus colegas. Todo ello era inseparable de las demás atribuciones del senador, entre otras razones porque gran parte de los proyectos de importancia, sin duda la mayoría, involucran facultades, muchas veces recursos financieros para el Gobierno o las entidades del sector público.

La fiscalización que hacían los senadores individualmente considerados no se limitaba a reunir antecedentes y exponer opiniones con respecto a una determinada posición legislativa. También se aceptaba que los senadores, como representantes directos de la ciudadanía - los más importantes después del Presidente de la República- y como personas investidas del Poder Legislativo, pudieran reunir y exponer antecedentes y opiniones más amplios sobre la labor del Gobierno o de las instituciones dependientes de él. De acuerdo con este concepto, el Senado fue desde los albores de la República la más alta tribuna nacional y en ella actuaron no pocos de los hombres más eminentes que el país ha tenido. Y cabe agregar que los debates y exposiciones que se desarrollaron en la Cámara Alta fueron en general elevados y consistentes, útiles para los gobernantes de buena fe y muy ilustrativos para los medios de comunicación social y para la opinión pública de suficiente preparación.

El derecho de los senadores, individualmente considerados, a criticar y juzgar las conductas del Ejecutivo, aunque ello importe actos de fiscalización, no mereció dudas a quienes participaron en la redacción o en la revisión de la Constitución del 25. Entre ellos cabe mencionar al inspirador de esa Constitución, don Arturo Alessandri Palma, que después volvió a ser Presidente de la República y más tarde senador y Presidente del Senado, y a sus dos principales redactores, don José Maza Fernández y don Fernando Alessandri Rodríguez, que formaron parte de la Cámara Alta por numerosos períodos, sin que ninguno discutiera jamás el derecho a que estoy refiriéndose. De lo que sí se preocuparon, al igual que otros senadores como el que habla, fue de que el Senado colectivamente no adoptara acuerdos que implicasen fiscalización.

Pues bien, la importante atribución senatorial a que estoy refiriéndose ha sido borrada de una plumada en la nueva Constitución. Esta prohíbe todo acto de fiscalización de los actos del Gobierno o de las entidades que de él dependan, no sólo al Senado y a sus diversos órganos, sino también a cada senador individualmente considerado, y prohíbe además que se destinen sesiones a emitir opiniones sobre los aludidos actos. De ese modo los senadores que consulta la Constitución del 80 serán unos extraños y humillados seres, que deberán votar en cosas que atañan al Gobierno y al sector público, sin formarse juicio cabal sobre la materia y sin ofrecer en el Senado otra opinión al respecto que la del Gobierno mismo, representado por un Ministro o un funcionario. Más aún, los pobres senadores no podrán explicar por qué votan en un sentido o en otro, y los ciudadanos que los elijan no tendrán antecedentes para juzgar su conducta y la juzgarán casi siempre mal. Y cuando al senador se le denuncien abusos o peculados; cuando un Gobierno atropelle la

ley y lo haga en forma sistemática, como ya ha ocurrido; cuando el país esté en peligro o vaya al despeñadero, el triste senador, en que tanta gente pondrá su confianza al elegirlo, tendrá que permanecer en la mudez, tan impávido como si careciera del más mínimo sentido de responsabilidad.

19. RESUMEN

Sintetizando las opiniones que ya he expresado, puedo decir que los cambios introducidos en la normativa del Senado por la Constitución del 80, dejan a mi juicio un balance decididamente negativo.

Como lo hemos visto, algunos de esos cambios me parecen favorables; pero mucho más importantes son los que considero inconvenientes. Especial gravedad atribuyo a tres órdenes de ideas que estimo muy negativas: 1° Las nuevas reglas sobre generación del Senado, que son muy discutibles desde el punto de vista de la democracia, que atentan contra las normas consagradas de separación de los poderes del Estado, que hacen probable que los senadores, en fuerte proporción, no sean personas adecuadas para desempeñar su cargo, y que, en suma, comprometen el prestigio que ha tenido y la autoridad moral que ha ejercido el Senado de Chile. 2° La causal de cesación en el cargo por patrocinar o admitir a votación indicaciones inconstitucionales, causal que es sin duda una sanción desproporcionada y que coartará en alto grado la iniciativa parlamentaria; y 3° La insólita prohibición de que los senadores critiquen o emitan juicio sobre los actos del Gobierno o de entidades dependientes de él.

O mucho me equivoco o las innovaciones que acabo de señalar convertirán al Senado en un cuerpo sin alma, en una corporación de nombre pomposo, pero dependiente del Presidente de la República y sin resonancia alguna en el país. También contribuirá a la decadencia del Senado y del Congreso en general, la limitación que se hace en la nueva Constitución de las materias que pueden ser objeto de ley.

Lamento profundamente la "*capitis deminutio*" de nuestra Cámara Alta. Yo creo que un régimen democrático tiene que fundarse necesariamente en un razonable equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de modo que no se produzca la dictadura ni del uno ni del otro. Además, mi conocimiento de nuestra historia política y mi larga experiencia personal me han enseñado y demostrado que el Senado fue, en toda nuestra vida republicana, "una de las columnas del templo", y que casi siempre obró con altura de

miras, sin caer en excesos, y sirvió de freno a las ambiciones y demasías, relativamente frecuentes, de Ministros y funcionarios. Creo que un Senado mutilado, como el que nos ofrece la Constitución del 80, nos expondrá a un autoritarismo sin freno, a una verdadera dictadura legal.

Siento dolor al decir estas palabras, porque soy patriota y desearía que todos los cambios introducidos por la nueva Constitución fuesen convenientes para el país.

Y lo siento especialmente, porque en el plebiscito voté a favor de la nueva Constitución, no obstante estar en desacuerdo con su articulado transitorio, sus preceptos sobre reformas constitucionales y algunas de sus normas sobre el Senado, que en parte alcanzan también a la Cámara de Diputados. Como lo manifesté entonces en una entrevista de prensa, me decidí a votar afirmativamente después de no pocas vacilaciones y como mal menor, porque la oposición había planteado la cuestión en tales términos, que rechazar la nueva Carta Fundamental habría significado condenar al régimen militar desde sus orígenes y producir su abrupta terminación, y además porque en esa época tenía plena confianza en que nuestros gobernantes revisarían oportunamente la Constitución, para entregarla al régimen civil ya purgada de sus defectos.

Naturalmente, ya no tengo la misma confianza en que la Constitución sea revisada bajo el actual régimen, porque si bien hay miembros de la Junta de Gobierno que han señalado públicamente la necesidad de hacerlo, el Jefe del Estado manifiesta cada vez con más énfasis su opinión en contrario. Pero, con todo, aún conservo la esperanza de que el Presidente acoja antes del término de su mandato la idea de la revisión, que parece indispensable para llegar en paz a un sistema democrático estable. Propiciar la revisión de la Carta Fundamental no es atentar contra ella, sino que es, por el contrario, hacerla más viable y duradera.

Puede que si la revisión llega, como todavía lo espero, este trabajo sea de alguna utilidad. Es esa posibilidad la que me ha movido a estudiar y desarrollar el tema que termino de exponer.

Muchas gracias por vuestra asistencia a esta velada y por la atención que habéis prestado a mis palabras.