

Senado. Atribuciones exclusivas

Senate. Exclusive Powers

Resumen

Tras la segunda Guerra Mundial los sistemas bicamerales imperaron en el Mundo, y nuestro país no ha sido la excepción. Este trabajo destaca la importancia del bicameralismo como sistema legislativo y su incidencia en el proceso de elaboración de la ley. Clasifica y estudia las atribuciones del Senado en nuestro ordenamiento constitucional distinguiendo entre aquéllas que se ejercen en el marco de la bicameralidad, las de carácter exclusivo y las consultivas.

Palabras clave

Senado, Cámara alta, atribuciones exclusivas, representación.

Abstract

After World War two bicameral systems prevail in the world, and our contry was not an exception. This paper brings out the importance bicameralism legislative system and its incidence in the -law making process. It classifies and studies the differents powers of the Senate in the Chilean constitutional system.

Keywords

Senate, high camera, exclusive powers, representation.

* *Profesor Titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile*

- 1.- Senado es el nombre con el que tradicionalmente se designa a las Cámaras Altas en los sistemas bicamerales. Por lo tanto cuando hablamos de Senado, ello es bajo el presupuesto de la existencia de un sistema bicameral.
- 2.- Si bien el Senado o Cámara Alta surge originariamente con el carácter de una Cámara conservadora para la representación y preservación de los valores tradicionales y aristocráticos, lo que explica la denominación de Cámara Alta, con el transcurso del tiempo ha venido perdiendo ese carácter para transformarse en una segunda cámara, denominación con la que también se conoce a esta Cámara, y con la cual se busca teóricamente enriquecer la representación popular. Hace excepción a esta tendencia la Cámara de los Lores en Inglaterra que aún conserva en buena medida su carácter conservador y aristocrático, aunque ya un poco atenuado.
- 3.- Las segundas Cámaras en general gozan de igualdad con respecto a la Cámara de Diputados, también denominada Cámara Baja en razón de su origen histórico que la vincula más bien a la representación de los intereses populares, pero paralelamente se ha desarrollado en algunos casos, la tendencia que busca principalmente exaltar el carácter consultivo del Senado, relativizándose así su importancia política. El fenómeno se observa por ejemplo en Inglaterra con la Cámara de los Lores respecto de la Cámara de los Comunes; en Alemania con el Bundesrat, frente al Bundestag; en Francia con el Senado respecto de la Asamblea Nacional, e incluso en España con el Senado en relación con el Congreso de los Diputados. En Japón se observa la misma tendencia. En todos estos casos, en general, la Cámara de Diputados está en situación de imponer su voluntad al Senado, recurriendo al régimen de las insistencias.
- 4.- A pesar de las objeciones que doctrinariamente despierta la bicameralidad, en términos de la multiplicación de las oportunidades del conflicto y el retardo consecuente en la aprobación definitiva de las leyes, tras la segunda Guerra Mundial el bicameralismo parece haberse impuesto como tendencia institucional.

La idea es asegurar en la formación de la ley, la concurrencia de modalidades o formas de representación diferentes, que propendan con su pluralidad a una más efectiva e integral participación de la comunidad representada, en sus diversos segmentos o componentes sociales, de manera que la ley sea el fiel resultado de la interacción de todos ellos y satisfaga en su justa medida los intereses subyacentes. Así, históricamente la representación popular que opera a través de la Cámara de Diputados, se ha combinado con la representación aristocrática, institucional, corporativa o estadual del Senado, o bien, como ocurre más frecuentemente, la representación popular busca cubrir a través del Senado segmentos sociales diferenciados en razón del tiempo o del espacio geográfico, como es el caso de Chile. Debe anotarse que en Chile, la reforma Constitucional de 2005 eliminó la representación de los Senadores vitalicios y designados, por considerarla antidemocrática.

- 5.- Por lo que acaba de decirse, la existencia de dos Cámaras con idénticas atribuciones y con la misma estructura, desde el punto de vista de su duración y generación

o composición, carecería de mayor sentido, pues destruiría la esencia misma de la bicameralidad que, como se ha dicho, busca enriquecer la representación, asegurando la participación de diferentes segmentos sociales, diferenciados por sus características sociológicas, geográficas, temporales, étnicas, u otras. En Chile, donde tales diferencias se encuentran principalmente referidas a la edad de los representantes, al espacio geográfico de los representados y al tiempo de generación de las Cámaras, la bicameralidad establecida en Chile a partir de la Constitución O'Higgiana de 1822, parece encontrar cierto asidero o justificación, aunque, por cierto, la conveniencia de mantenerla o no deba provenir de un profundo análisis sociológico, jurídico político, psicológico y económico, principalmente.

- 6.- El hecho de que orgánicamente existan dos Cámaras en la estructura del Estado no significa que necesariamente opere el fenómeno de la bicameralidad, puesto que ella presupone que en el ámbito de una misma función, concurren ambas Cámaras con iguales atribuciones o con atribuciones parcialmente distintas, diferenciadas, como se ha dicho, por la diversidad de su estructura, desde el punto de vista de su duración y generación o composición. Por lo tanto es necesario que en el ámbito de la misma función exista una identidad total o parcial de atribuciones, es decir, se requiere que ambas Cámaras estén facultadas para hacer total o parcialmente lo mismo en el desarrollo de la misma función. La consecuencia que de ello se derive es que ninguna Cámara quede impedida de participar en el ejercicio de la función compartida. Si en el contexto de una misma función ambas Cámaras ejercieran competencias diferentes no operaría la bicameralidad, pues cada una de ellas estaría ejerciendo atribuciones exclusivas y excluyentes.

Por lo dicho anteriormente el fenómeno de la bicameralidad en Chile, solo se da respecto de las funciones legislativa y constituyente, así como también en la aprobación de los tratados internacionales, otorgamiento de indultos particulares a los condenados en juicio político y aprobación de los estados de excepción (Artículos 65 a 72, 127 a 129, 54 N° 1 y N° 2, 32 N° 14 y 39 a 45 de la CPR).

- 7.- Como ninguna de las cámaras en Chile puede imponer su voluntad sobre la otra en razón de ser tal o cual Cámara, impera en nuestro país un bicameralismo que la Doctrina denomina perfecto o integral, distinto, por ejemplo, del que existe en Inglaterra, Francia o Alemania, donde el bicameralismo es imperfecto o atenuado, desde que en esos Estados, aun cuando ambas Cámaras concurren al ejercicio de la función legislativa, la Cámara Baja está en situación de imponer su voluntad sobre el Senado, bajo determinadas condiciones y especialmente tratándose de leyes que inciden en materias de orden económico y financiero. El hecho de que la Cámara de Diputados y el Senado sean en determinados casos Cámara de origen obligada respecto de ciertos proyectos de ley (la Cámara de Diputados en materia presupuestaria, tributaria, y de reclutamiento y el Senado en materia de amnistía e indulto generales), no rompe, por cierto, la bicameralidad perfecta por lo que respecta al proceso de la elaboración de la ley, pues tales exigencias prácticamente carecen de toda incidencia efectiva en la aprobación definitiva de la ley.

- 8.- De acuerdo con lo expresado el bicameralismo no se da respecto de competencias que la Constitución radica en las Cámaras en la forma de atribuciones exclusivas de cada una de ellas. Entre esas competencias debemos destacar aquellas que se inscriben dentro de la función de control de los actos del Gobierno y de la Administración y que la Constitución en principio radica fundamentalmente y de manera general en la Cámara de Diputados, a la cual, en efecto, le asigna las atribuciones de fiscalizar los actos del Gobierno y de iniciar y aprobar acusaciones constitucionales (art. 52 n° 1° y 2°). Concordante con lo dicho el art. 53, inc 2° de la Constitución establece un precepto prohibitivo, según el cual el Senado, sus comisiones y demás órganos, incluidos los Comités Parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependen, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización. La disposición señalada ha dado lugar a un interesante debate interpretativo, a partir de la reforma constitucional de 1989.
- 9.- En efecto, con anterioridad a la reforma constitucional de 1989, el precepto señalado disponía de manera más amplia que la prohibición de fiscalizar se extendía a los senadores, vale decir, a los miembros del Senado considerados individualmente, y prohibía al Senado y a sus órganos constitutivos destinar total o parcialmente, sesiones a emitir opiniones sobre los actos del Gobierno o sobre materias ajenas a sus funciones. Pues bien la reforma Constitucional aludida si bien mantuvo la prohibición que pesaba sobre el Senado y sus órganos de fiscalizar los actos del Gobierno y de las entidades que de él dependen, suprimió en cambio la prohibición de destinar sesiones a emitir opiniones sobre los actos del gobierno y omitió toda referencia a la prohibición que afectaba a los senadores individualmente considerados para fiscalizar esos mismos actos.

En relación con la supresión de la prohibición de destinar sesiones a emitir opiniones sobre los actos del Gobierno, ella nos parece razonable a la luz del precepto constitucional contenido en el artículo 53 n° 10 que faculta al Senado para emitir dictámenes a solicitud del Presidente de la República, y del precepto del artículo 53 n° 5 que lo habilita para prestar o negar su consentimiento a los actos del Gobierno, en los casos en que la Constitución y las leyes así lo requieran. En cambio la supresión de la prohibición de fiscalizar que afectaba a los senadores individualmente considerados generó un problema interpretativo, pues mientras un sector de la doctrina estima que, a contrario sensu, dicha supresión permitiría a los senadores fiscalizar, otro sector de la doctrina, en que nos incluimos, les niega esa posibilidad, en razón de las siguientes consideraciones:

- a) La constitución otorga a la Cámara de Diputados las atribuciones exclusivas para fiscalizar de manera general y amplia los actos del Gobierno y, en cambio, expresamente le prohíbe al Senado hacerlo (art. 52 n° 1 de la CPR).
- b) Si se prohíbe al Senado y a sus órganos constitutivos fiscalizar los actos del Gobierno, con mayor razón esa prohibición debiera afectar a los senadores

individualmente considerados, puesto que cada senador solo es tal en cuanto elemento constitutivo del todo, de tal manera que la prohibición que afecta al todo se extiende necesariamente a las partes;

- c) Si la intención del Constituyente hubiera sido la de habilitar a cada senador para fiscalizar los actos del Gobierno, habría abierto los cauces institucionales a través de los cuales ejercer la atribución, lo que, por cierto, no ha sucedido, ya que los únicos que existen corresponden a la Cámara de Diputados.
- d) Ni siquiera los diputados pueden individualmente hacer operar los mecanismos de fiscalización previstos por la Constitución, ya que para ello se requiere de un quórum determinado que habilite a la Cámara para adoptar la decisión respectiva que los ponga en movimiento. En efecto, el art. 52 n° 1, letras a, b y c de la Constitución, exige para poner en marcha los mecanismos de acuerdos de fiscalización de la Cámara, las citaciones de un ministro de Estado y la constitución de comisiones investigadoras, la mayoría de los diputados presentes, un tercio y dos quintos de los diputados en ejercicio, respectivamente. Idéntico criterio aplica el constituyente para poner en movimiento la acusación constitucional y consumarla: no menos de 10 diputados, ni más de 20 pueden iniciar una acusación; su aprobación en la Cámara exige de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio si el acusado es el Presidente de la República, y mayoría de los presentes en los demás casos; y el senado requiere 2/3 de los senadores en ejercicio para pronunciarse sobre la culpabilidad del Presidente de la República y mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Por todas estas razones creemos que la posibilidad de que los senadores puedan fiscalizar individualmente los actos del Gobierno continua proscrita después de la reforma Constitucional de 1989.

- 10.- Pero el hecho de que la Constitución prohíba al Senado fiscalizar de manera general y amplia los actos del Gobierno, atribución que según se ha dicho corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados y se ejerce a través de los mecanismos establecidos en el art. 52, no significa que la Carta Fundamental haya excluido totalmente al Senado de la función de control de los actos del Gobierno. En efecto, diversos preceptos de la Constitución le asignan al Senado facultades que en la forma de atribuciones exclusivas le permiten directa o indirectamente controlar la acción del Gobierno en aquellos casos que la Constitución expresa y particularmente señala.

Por lo tanto, la exclusión del Senado de la función de control sobre los actos del Gobierno es más aparente que real. Sería más preciso afirmar que en el ámbito de la función de control, las competencias están repartidas entre ambas Cámaras en la forma de atribuciones exclusivas que la Constitución asigna a cada una de ellas y que se ejercen a través de formas y mecanismos diferentes.

En efecto, si bien la Cámara de Diputados fiscaliza los actos del Gobierno, adoptando acuerdos, citando a algún ministro de Estado para formularle preguntas, o constituyendo comisiones investigadoras (art. 52 n° 1, letra a, b y c), y puede iniciar acusaciones constitucionales y pronunciarse sobre ellas (art. 52 n° 2), el Senado, por su parte, está facultado para ejercer las siguientes atribuciones que, directa o indirectamente, se inscriben dentro de la función de control de determinados actos del Gobierno:

- a) Pronunciarse como jurado sobre la culpabilidad o inocencia de los funcionarios de Gobierno, incluido el Presidente de la República y sus ministros de Estado, acusados por la Cámara de Diputados (art. 53 n° 1);
 - b) Decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en materia civil en contra de algún ministro de Estado, por los daños que injustamente haya sufrido como consecuencia de su actividad ministerial (art. 53 n° 2);
 - c) Conocer de las contiendas de competencia entre autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia (art. 53 n° 3);
 - d) Prestar o negar su consentimiento, a los actos del Presidente de la República, en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran (art. 53 n° 5);
 - e) Otorgar su acuerdo para que el presidente de la República pueda ausentarse del país por más de 30 días o en los últimos noventa días de su período (art. 53 n° 6);
 - f) Declarar la inhabilidad del Presidente de la República, electo o en ejercicio, por causa de un impedimento físico o mental y admitir o desechar la dimisión de su cargo, oyendo al Tribunal Constitucional (art. 53 n° 7);
 - g) Aprobar la declaración del Tribunal Constitucional que condena al presidente de la República, en los casos a que se refiere el artículo 10 n° 15, incisos 6° y siguientes (art. 53 n° 8);
 - h) Aprobar por los dos tercios de los senadores en ejercicio la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional que le proponga el Presidente de la República (art. 53 n° 9);
 - i) Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite (art. 53 n° 10);
 - j) Destinar sesiones especiales a emitir opiniones sobre actos del Gobierno, facultad que se desprende “a contrario sensu”, de la supresión de la prohibición que a este respecto establecía la Constitución con anterioridad a la reforma constitucional de 1989.
- 11.- En los casos señalados precedentemente el Senado, según corresponda, actúa como jurado; decide si ha o no lugar a la admisión de acciones judiciales en materia civil;

resuelve sobre las contiendas de competencia; presta o deniega su consentimiento a determinados actos del Presidente; autoriza su salida del país; declara su inhabilidad o admite su dimisión; aprueba la declaración del Tribunal Constitucional que lo condena; ratifica los nombramientos propuestos por el jefe de Estado; en fin, le da su dictamen al Presidente en los casos que éste los solicita. En cada una de estas situaciones el Senado para adoptar su decisión debe velar porque se respeten debidamente las normas constitucionales y legales vigentes y se satisfaga adecuadamente el interés general de la nación y eso, por supuesto, constituye por su naturaleza una actividad de control, perfectamente concordante con lo dispuesto en los artículos 6º, 7º y 24º, inciso 2º, de la Constitución.

12.-De conformidad con todo lo expuesto, es posible establecer la siguiente clasificación de las atribuciones del Senado:

A.- Atribuciones que el Senado ejerce en el marco de la bicameralidad:

1. Legislativas
2. Constituyentes
3. Aprobación de Tratados Internacionales
4. Aprobación de los Estados de Excepción
5. Otorgamiento de Indultos particulares a los funcionarios públicos condenados en juicios políticos.

B.- Atribuciones Exclusivas: Todas ellas, sin excepción, son atribuciones de control de los actos del gobierno. Se clasifican en:

a) Jurisdiccionales

1. Juicio Político (art. 53 n° 1)
2. Admisibilidad de acciones civiles en contra de ministros del Estado (art. 53 n° 2)
3. Contiendas de competencias (art. 53 n° 3)
4. Rehabilitación de la ciudadanía (art. 53 n° 4)
5. Aprobación de la condena del Presidente de la República por el Tribunal Constitucional (art. 53 n° 8).

b) Políticas:

1. Prestar o negar su consentimiento al Presidente de la República (art. 53 n° 5)

2. Autorizar las salidas del Presidente de la república (art. 53 n° 6)
 3. Declarar la inhabilidad del presidente de la República, o aceptar su renuncia (art. 53 n° 7)
 4. Ratificación de nombramientos (art. 53 n° 9).
- C.- Atribuciones de carácter consultivo (art. 53 n° 10) que el Senado asumió al desaparecer el Consejo de Estado, a partir del 11 de marzo de 1990 y de las cuales ya disponía en la Constitución de 1925 (art. 42 n° 7).