

Configurando el sistema de gobierno (III): El difícil camino hacia un legislativo bicameral

BOLETIN DEL MONITOR CONSTITUCIONAL

A fines de enero pasado la Comisión N°1 de Sistema Político de la Convención Constitucional (CC) comenzó a votar en general las propuestas sobre régimen político. En dicha oportunidad se aprobaron una variedad de temas, entre los cuales destacaron dos: la continuidad del régimen presidencialista y la transformación del actual órgano legislativo bicameral en uno unicameral. Sin embargo, estas decisiones reflejaron una falta de consenso entre los integrantes de la Comisión de Sistema Político, pues las aprobaciones fueron bastante ajustadas (sobre la votación en general de estas materias, [ver Boletín N°26](#)).

Luego se presentaron indicaciones y, a partir del 28 de febrero pasado, la Comisión empezó a votar en particular. En esta fase hay cambios en relación con lo aprobado en general. Uno especialmente relevante tiene que ver con la estructura del poder legislativo que se está diseñando. Se ha introducido un nuevo órgano: la “Cámara Territorial”, lo que, luego de una discutida propuesta original por la unicameralidad, abre la pregunta por cuán unicameral o bicameral será el futuro ejercicio de la potestad legislativa.

La respuesta a esta última pregunta se ha vuelto más compleja luego de la aprobación por el Pleno de las normas sobre Forma de Estado. Algunas de las normas que formarán parte del texto de nueva Constitución presuponen la existencia de un “Consejo Territorial”, con potestad legislativa en materias de interés regional. ¿Equivaldrá este órgano a una segunda cámara propiamente tal?

En esta edición del Boletín del Monitor Constitucional intentamos contestar esta pregunta, pero, como se verá, aún no es posible dar una respuesta categórica. Primero, examinamos el devenir que, a la fecha, ha tenido el diseño institucional del poder legislativo. Luego, veremos la composición del segundo órgano que trabajosamente se está configurando para dicho poder. Después, lo estudiamos en el contexto más amplio del régimen de gobierno y, acto seguido, de su relación con la forma de Estado. Finalmente, hacemos algunas observaciones.

1/ Un órgano de representación territorial



COMO HEMOS SEÑALADO, LA COMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO APOSTÓ

PRIMERO por la configuración de un Congreso de carácter unicameral. Sin embargo, mediante indicaciones y la posterior votación en particular, ha realizado un giro. Primero, por 14 votos contra 11, decidió suprimir el término “unicameral” en la denominación del Congreso. Así, pareciera ser que la comisión se ha empezado a abrir, de manera reñida, a una posibilidad bicameral.

Otro paso en esta línea es que, en la votación particular, la comisión ha incorporado, vía indicación de Vamos por Chile, el nuevo órgano que es el objeto de esta edición: la Cámara Territorial. La Comisión de Forma de Estado, como se dijo, también está contemplando un órgano parecido, aunque con otro nombre: “Consejo Territorial”.

Hasta ahora, sin embargo, el texto votado por la Comisión de Sistema Político todavía deja dudas sobre el carácter de ese órgano. Por ejemplo, y antes de referirse a la Cámara Territorial, establece que el Congreso Plurinacional estará integrado “por **diputadas y diputados** electos a través de un

sistema electoral mixto”, sin incluir en el concepto “Congreso” a la Cámara Territorial. Pero al revisar las atribuciones que se le están dando a esta última, pareciera que sí estamos en presencia de una segunda cámara legislativa. Por ejemplo, se le ha atribuido a la Cámara Territorial el carácter de “revisora” en el proceso de formación de la ley en varias materias. El verbo que se usa es, con todo, curioso, pues en el derecho es un término vinculado con la función jurisdiccional: “conocer”. La propuesta dice que la Cámara Territorial “conocerá” los proyectos de:

- Reforma constitucional.
- Leyes interpretativas de la Constitución.
- Ley Anual de Presupuesto.
- Ley sobre la división política y administrativa del país.
- Ley que afecten las competencias de las regiones.
- Ley sobre votaciones populares y sistema electoral.

¿Implica esto un órgano legislativo bicameral? Parecería que sí, aunque, todavía, bien limitado. Por lo pronto, se trata de una segunda cámara sólo revisora ya que, hasta ahora, parecería que ningún proyecto de ley -ni siquiera los referidos a materias territoriales o regionales-, podría tener origen en ella.

El limitado rol de la Cámara Territorial en el procedimiento de elaboración de leyes queda de manifiesto, por ahora, en las indicaciones aditivas recientemente aprobadas. Entre ellas, por ejemplo, se consagran los sujetos que podrán iniciar un proyecto de ley: (i) por mensaje del o la Presidente(a) de la República, (ii) por moción de al menos 10% de los y las diputadas, o (iii) mediante iniciativa popular ley. Hasta ahora, entonces, no se ha conferido a los integrantes de la Cámara Territorial la facultad de presentar mociones.

La Cámara Territorial (o Consejo Regional según algunas iniciativas) tendría su mayor importancia en las “**leyes de acuerdo regional**”. Éstas son aquellas leyes en cuya tramitación concurrirían el Congreso Plurinacional (Diputados y Diputadas) y la Cámara/Consejo Territorial. Las materias de este tipo de leyes son:

- La relativa al presupuesto anual
- Las relativas a la elección, designación, competencias, atribuciones y procedimientos de los órganos y autoridades de las entidades territoriales

- Las que establezcan los mecanismos de distribución fiscal y presupuestaria
- Las que alteren la división política o administrativa del país
- Las que reformen el texto constitucional en aquellas materias relativas a la elección, designación, competencias, atribuciones y procedimientos de los órganos y autoridades de las entidades territoriales
- Las demás que la Constitución califique como de acuerdo regional
- Las que ratifiquen el estatuto regional.

Se está considerando un procedimiento legislativo diferenciado para estas “leyes de acuerdo regional”. Este procedimiento sugiere un papel limitado por parte de la cámara revisora. Esto también puede percibirse en los aspectos que se listan en la siguiente tabla:

Tabla N°1 Procedimiento para la tramitación de "leyes de acuerdo regional"

Regulación
1. El Consejo Territorial recibe proyecto de ley de acuerdo regional desde el Congreso Plurinacional (Diputados y Diputadas).
2. Recibido el proyecto, el Consejo Territorial deberá aprobar tales proyectos "en el más breve plazo desde que fueren recibidas".
3. En caso de no entregar o negar su aprobación en el plazo que se establezca en la ley, se entenderá que el Consejo Territorial aprobó tácitamente el proyecto.
4. Aprobado expresa o tácitamente el proyecto, el proyecto se remitirá al Presidente para su respectiva aprobación
5. En cambio, si el Consejo Territorial rechaza el proyecto, podrá formular enmiendas, las cuales serán remitidas al Congreso Plurinacional. Si éste no aprueba enmiendas, el o la Vicepresidenta de la República deberá convocar a una comisión mixta integrada por igual número de miembros del Congreso Plurinacional y del Consejo Territorial para resolver las discrepancias. Dicha Comisión Mixta deberá informar dentro del plazo que disponga la ley. De lo contrario, lo despachado originalmente por el Congreso Plurinacional se entenderá por aprobado
6. En caso de que haya acuerdo de la Comisión Mixta, el proyecto modificado será despachado al Congreso Plurinacional, el cual se pronunciará sobre las modificaciones propuestas. Si rechaza modificaciones, el Congreso Plurinacional podrá insistir en el proyecto original con el voto favorable de la mayoría de sus miembros en ejercicio

Otro hecho que puede dar una pista de estarse generando una estructura bicameral para el futuro órgano legislativo, es el conjunto de indicaciones que buscan traspasar a la Cámara Territorial varias atribuciones no legislativas que hoy ejerce el Senado. Es importante señalar que en las primeras votaciones ellas fueron atribuidas a la nueva Cámara de Diputados y Diputadas. Son las siguientes:

- Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia.
- 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. Si la Cámara Territorial no se pronunciare dentro de treinta

días después de solicitada la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su asentimiento.

- Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país por más de treinta días, o a contar desde el tercer domingo de noviembre del año anterior a aquel en que deba cesar en el cargo.
- Decidir acerca de la proposición de nombramientos de altos cargos del Estado y de la administración que le fueren propuestos o nominados por el Presidente o Presidenta de la República, en los términos previstos en esta Constitución. La Cámara Territorial adoptará el acuerdo de confirmación con la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, a menos que expresamente se establezca un quórum distinto. El Presidente o Presidenta de la República determinará y calificará la urgencia de la nominación y nombramiento. Si el Consejo Territorial no se pronunciare dentro de sesenta días después de pedida la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su asentimiento
- Declarar la inhabilidad del Presidente o Presidenta de la República o del Presidente o Presidenta electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones; y declarar asimismo, cuando el Presidente o Presidenta de la República haga dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados y, en consecuencia, admitirla o desecharla.

Por otra parte, y en esta misma hipótesis de que se está transitando hacia una forma de bicameralidad, algunas indicaciones aprobadas contemplan la atribución del Congreso Plurinacional de aprobar o rechazar los tratados internacionales que les presente el Presidente de la República antes de su ratificación. Para ello, la propuesta deberá contar con la aprobación de **“cada Cámara”**. Y una de esas cámaras es precisamente la Territorial. Esto es perfectamente análogo a lo que hoy ocurre en el Congreso Nacional.

Por último, se agregó la prohibición de la Cámara Territorial, sus comisiones y sus demás órganos, incluyendo los comités de congresistas; de fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan. También se les prohibió adoptar acuerdos que impliquen fiscalización. De nuevo, una lógica análoga a la que existe hoy, pues el Senado no fiscaliza, sólo lo hace la Cámara de Diputadas y Diputados.

2/ Composición del órgano de representación territorial





Foto: Internet.

LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA O CONSEJO TERRITORIAL ES UN PUNTO QUE LA COMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO NO HA ZANJADO HASTA AHORA. Al cierre de esta edición, esta comisión ha examinado sólo las indicaciones de un grupo de convencionales de Vamos por Chile (Cubillos, Hube y Zúñiga), las cuales han sido rechazadas. Estas señalaban lo siguiente:

Tabla N°2 Indicaciones rechazadas sobre composición de la Cámara Territorial

Indicación	Regulación
N°169	El Congreso estará integrado por 120 diputados y por 40 representantes territoriales
N°181	Tratándose de representantes territoriales se deberá privilegiar la representación de cada región en igualdad de condiciones, de tal manera que su representación sea equivalente entre ellas, independiente de su proporcionalidad poblacional. Sin perjuicio de lo anterior, la elección de los representantes territoriales será siempre por votación directa
N°196	En caso de existir una Cámara de Diputados y una Cámara Territorial, para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección./ Para ser elegido representante territorial se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de la elección, y tener residencia en la región a que pertenezca

Sin embargo, a la fecha está pendiente la votación de las indicaciones presentadas por un grupo transversal de convencionales, compuesto por Sepúlveda, Muñoz, Montero, Arauna, Schonhaut, Atria, Hurtado, Carrillo, Flores, Politzer, Chahin y Namor. Estos proponen lo siguiente:

- Consejo Territorial de carácter paritario y plurinacional, con representación territorial.
- Las y los consejeros regionales serán miembros de la Asamblea Regional respectiva, en virtud del cual, representarán dentro de sus competencias en el Consejo Regional. Los candidatos a la

Asamblea Regional y al **Consejo Territorial** se presentarán en una misma lista, pero serán votados y elegidos separadamente, en la forma prevista por la ley.

- Las y los miembros del Consejo Regional se elegirán por votación popular de manera conjunta con autoridades municipales y regionales. La oportunidad será dos años después de la elección presidencial y “parlamentaria”.
- Será la ley quien determine el número de consejeros a ser elegidos por región. Cada región deberá tener el mismo número de representantes. No podrá, en ningún caso, ser inferior a tres consejeros por región.
- Habrá escaños reservados de los pueblos indígenas. La ley determinará el territorio electoral respectivo y su forma de elección.
- Se propone una duración de cuatro años en el cargo para las y los consejeros territoriales, con posibilidad de ser reelegidos sucesivamente hasta por un período.

3 / Bicameralismo y régimen de gobierno



Fuente: Legislaturas bicamerales en azul marino (2021) Foto: **Varieties of Democracy**

LA ESTRECHEZ EN LAS VOTACIONES EN LA COMISIÓN DE SISTEMA POLÍTICO - con el alto nivel de disenso que esto refleja-, ha impedido avanzar en la definición de materias relevantes para el régimen de gobierno presidencial que la misma comisión acordó preliminarmente. Así, por ejemplo, no hay todavía un diseño para las relaciones entre la o las cámaras legislativas y el gobierno. Aún no sabemos, por tanto, qué papel le cabría en esto, si alguno, a la Vicepresidencia de la República que se propuso, o al Ministro Jefe de Gabinete. Por ejemplo, entre las indicaciones

presentadas por el grupo transversal de convencionales mencionado más arriba se propone que la presidencia de la Cámara o Consejo Territorial sea asumida por el o la Vicepresidenta de la República, quién deberá dirigir las sesiones, pero solamente tendrá derecho a voz, no a voto. Tampoco sabemos mucho todavía sobre la iniciativa exclusiva de ley. Hay, con todo, algunas propuestas de norma constitucional al respecto que deberían ser deliberadas y votadas esta semana.

4 / Relación entre el órgano de representación territorial y la forma de Estado



Foto: [Wikipedia](#).

LA CONFIGURACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO Y, EN ESPECIAL, LA EXISTENCIA DE UNA CÁMARA TERRITORIAL, EVIDENCIA EL ESTRECHO VÍNCULO que existe entre el régimen político y la forma de Estado. Por lo mismo, refleja la superposición que, sobre este punto, existe entre el trabajo de la Comisión de Sistema Político y la de Forma de Estado.

Entre las primeras normas aprobadas por la CC hay algunas relativas a la forma de Estado. El Estado de Chile se ha definido como un “Estado Regional, plurinacional e intercultural conformado por entidades territoriales autónomas (...)” Entre estas últimas entidades se encuentran las Regiones Autónomas, dotadas de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio “que gozan de autonomía para (...) el ejercicio de las atribuciones legislativa, reglamentaria, ejecutiva y fiscalizadora (...)”. Su órgano ejecutivo será el Gobierno Regional, encabezado por una Gobernadora o Gobernador Regional (al respecto [ver Boletín N°21](#)).

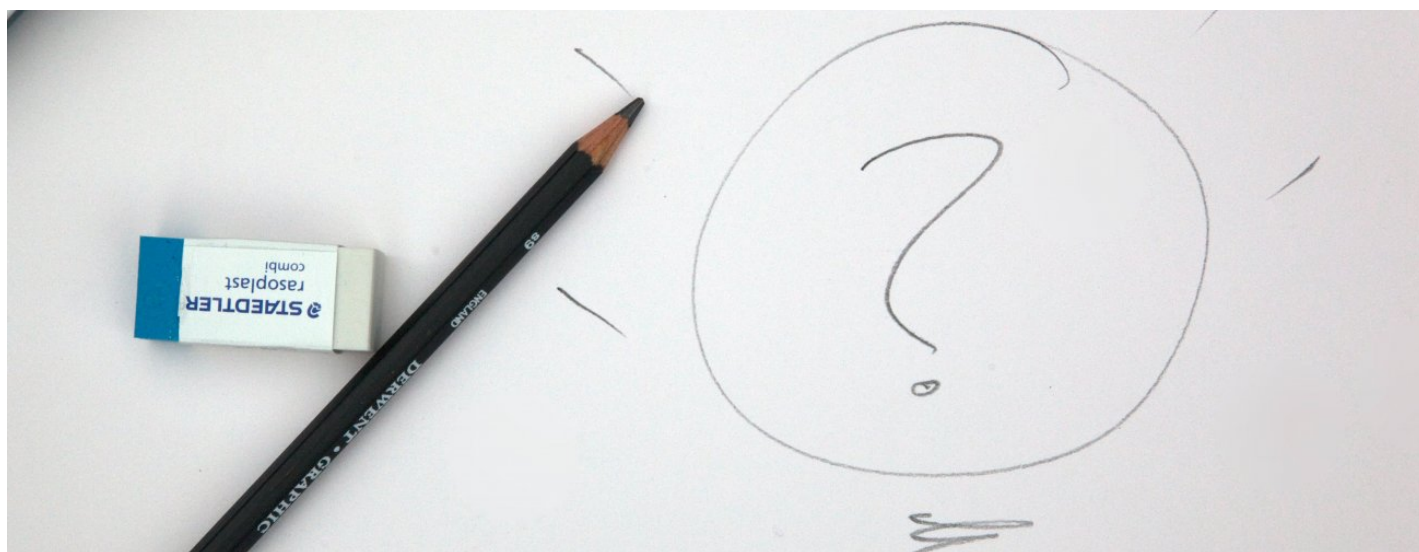
Otras propuestas de normas, sin embargo, fueron devueltas a la Comisión de Forma de Estado por no alcanzar en el Pleno el quórum de aprobación. Tras volver a considerar la materia, la comisión envió al

Pleno un “informe de reemplazo”. Éste fue votado el pasado 4 de marzo, aprobándose que las autoridades regionales se compondrán de Gobernadores y Asambleas Regionales. Originalmente, estas últimas se denominaban Asambleas “Legislativas” Regionales y, tal como indicaba su nombre, se les confería potestad legislativa a nivel regional. Sin embargo, el informe de reemplazo modificó esto y eliminó el adjetivo “Legislativas” de la definición. Ahora se entiende que las Regiones Autónomas tienen competencias normativas, pero éstas no son legislativas.

Este último aspecto se relaciona con las atribuciones de la futura Cámara Territorial que se viene esbozando en la Comisión de Sistema Político. Como advertimos en el **Boletín N°28**, uno de los puntos críticos del Primer Informe que la Comisión de Forma de Estado envió al Pleno se refería al Estatuto Regional. En ese informe se le entregaba competencia a cada Región Autónoma para establecer su propio orden político interno por medio de dichos estatutos, cuya elaboración se entregaba a las Asambleas Legislativas Regionales. Así, los Estatutos Regionales quedaban sometidos a dos controles: un referéndum regional y a un control de constitucionalidad por parte del órgano que a futuro defina la CC. No existía intervención alguna del Congreso Plurinacional, por lo que la propuesta parecía ir más allá de una forma regional de Estado, deslizándose a una más bien federal.

Sin embargo, la Comisión de Sistema Político recién ha aprobado una categoría legislativa denominada “leyes de acuerdo regional”. Éstas serían aquellas en cuya aprobación participan tanto el “Congreso Plurinacional” (Diputados y Diputadas) y el Consejo Territorial. Entre éstas se encuentran “las que ratifiquen el estatuto regional”. Es decir, por la vía de las materias de ley se podría introducir la competencia de la Cámara Territorial y, más generalmente, la del órgano legislativo nacional en la configuración del ordenamiento básico de cada región. Esto serviría para reducir el riesgo de que se produzca en los hechos un federalismo al interior de una forma de Estado diseñada como regional.

Hay otras propuestas en el Informe de Reemplazo de la Comisión de Forma de Estado que vinculan el Consejo Territorial con las Asambleas Regionales. Así, por ejemplo, las leyes en materias de interés regional podrán ser iniciadas por la Asamblea Regional ante el Consejo Territorial. Por otra parte, la creación de empresas públicas regionales o la participación en ellas, será propuesta por el o la Gobernadora Regional a la Asamblea Regional para su aprobación, previa ratificación del Consejo Territorial. Estas propuestas fueron aprobadas por el Pleno.



LA CC ESTÁ DIBUJANDO UNA DE LAS FIGURAS MÁS DELICADAS Y

FUNDAMENTALES DE UNA CONSTITUCIÓN: la forma de ejercer el poder político de la democracia representativa y el modo en que éste se distribuye geográficamente. Hasta ahora el camino ha sido difícil. Ha habido una profunda falta de acuerdo en la Comisión de Sistema Político, algo que luego se ha evidenciado en el Pleno.

El precario acuerdo inicial propuso un sistema unicameral. Luego, tímidamente, se ha empezado a avanzar hacia uno bicameral. Pero este avance ha enfrentado ripios que se manifiestan en la redacción de las normas propuestas. Por ejemplo, se habla a veces de “Consejo” Territorial y, otras veces de “Cámara” Territorial. Esta última expresión da mejor cuenta del carácter bicameral, pues sugiere una participación en el proceso de formación de la ley, una competencia más propiamente político-resolutiva.

También hay problemas en la redacción que se refiere al órgano legislativo. Algunas propuestas hablan de Congreso Plurinacional como comprensivo sólo de la Cámara de Diputadas y Diputados, sin incluir a la Cámara Territorial que, sin embargo, también mencionan. Otras, en cambio, incluyen a ambas cámaras cuando se refieren al Congreso.

Por otra parte, aún hay importantes dudas sobre las verdaderas facultades que tendría la Cámara Territorial en el proceso legislativo. ¿Será una cámara revisora en serio? ¿Tendrá “dientes” para eso o será algo meramente testimonial? La redacción usada hasta ahora no ayuda a contestar estas preguntas. Ella dice que esta cámara “conocerá” de ciertos proyectos de ley. A diferencia de un tribunal, un órgano legislativo no “conoce” de los proyectos de ley que tramita, sino que los diseña, delibera y decide.

Sería un verdadero malgasto el hecho de que la Cámara Territorial que se establezca sea sólo testimonial. Sería testimonial, por ejemplo, una cámara que, aspirando a representar la totalidad del país con independencia de la distribución demográfica, no participe en la aprobación de los estatutos que cada Región Autónoma se dé para ejercer su autonomía. Sólo con esta participación podría configurarse un equilibrio recíproco entre las partes y el todo. O, para decirlo de otra manera, la unidad en la pluralidad.