

Temas Centrales Debatidos por el Pleno

Primer Informe de la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral

Resumen

Los días 23 de marzo, 13 de abril y 6 de mayo de 2022, el pleno de la Convención Constitucional llevó a cabo la **discusión, en general y en particular, de las normas contenidas en el primer informe de la Comisión sobre Sistema Político** y en los correspondientes informes de reemplazo, de segunda propuesta y de nueva segunda propuesta¹. A continuación presentamos una síntesis de las principales normas aprobadas, modificadas y rechazadas por el Pleno durante dicha discusión.

¿Qué fue *aprobado* por el Pleno?

Las normas aprobadas de sistema político se pueden analizar desde 5 dimensiones principales: participación, gobernanza del poder legislativo, organización del poder ejecutivo, materias y proceso de formación de la ley y representación y regulación de partidos políticos y movimientos sociales.

En relación con las normas de participación, el pleno aprobó artículos que constitucionalizan la participación popular, señalando que en diferentes ámbitos y funciones el Estado deberá garantizar la participación democrática e incidencia política de todas las personas. En la misma línea, distintas normas hacen especificaciones generales sobre el rol del Estado en garantizar la inclusión de los grupos históricamente excluidos en las políticas públicas y en el proceso de formación de las leyes, mediante mecanismos de participación popular y deliberación política.

¹ **1) Primer informe o informe original:** conjunto de propuestas de artículos que cada Comisión entrega al Pleno para su consideración. **2) Informe de reemplazo:** Los artículos del Primer informe que sean rechazados en la etapa general en el Pleno vuelven a la Comisión de origen. Allí se elabora un Informe de Reemplazo que contiene nuevas propuestas de normas para dichos artículos, el cual debe ser enviado al Pleno para su votación en general. **3) Informe de segunda propuesta:** Los artículos del Primer informe que sean aprobados en general por el Pleno pero rechazados en su primera votación en particular (y que obtuvieren más de la mitad de los votos) vuelven a la Comisión de origen. Allí se elabora un Informe de Segunda Propuesta que contiene nuevas propuestas de normas para dichos artículos, el cual debe ser enviado al Pleno para su votación en particular. **4) Informe de nueva segunda propuesta:** Los artículos del Informe de Reemplazo que sean aprobados en general por el Pleno pero rechazados en su primera votación en particular (y que obtuvieren más de la mitad de los votos) vuelven a la Comisión de origen. Allí se elabora un Informe de Nueva Segunda Propuesta que contiene nuevas propuestas de normas para dichos artículos, el cual debe ser enviado al Pleno para su última votación en particular.

Paralelamente, se establece que se deberá incorporar el enfoque de género en el diseño institucional del Estado y en el ejercicio de sus funciones, declarando que Chile es una democracia paritaria donde el Estado reconoce y promueve una sociedad en la que mujeres, hombres, diversidades y disidencias sexogenéricas participen en condiciones de igualdad sustantiva. Por otra parte, se señala que se deberán establecer las medidas afirmativas necesarias para garantizar la participación y representación política de las personas en situación de discapacidad.

También se señala que Chile es un Estado Plurinacional e Intercultural, reconociendo explícitamente a 11 pueblos y naciones indígenas preexistentes a la creación del Estado Chileno. Además, se establece que ellos tienen derecho al pleno ejercicio de sus derechos colectivos e individuales.

Respecto a la organización del poder ejecutivo, se aprobó que el gobierno y administración del Estado corresponden a quien ocupe la Presidencia de la República. Se mantuvo el periodo presidencial de 4 años, se bajó la edad mínima para ser Presidente/a de 35 a 30 años y se estableció la posibilidad de reelección en el cargo, inmediata o posterior, por una sola vez.

Se aprobó que la elección del presidente será por votación popular directa, explicitando en la Constitución el procedimiento de toma de poder y de vacancia.

Se establece que la Presidenta o Presidente de la República podrá ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no estén establecidas como materias de ley en la Constitución, y se señala que solo la Presidenta o Presidente contará con la facultad de determinar la discusión inmediata de un proyecto de ley.

Respecto a la gobernanza del poder legislativo, el pleno aprobó la existencia de un sistema bicameral, compuesto por la Cámara de las Regiones y el Congreso de Diputadas y Diputados.

El Congreso de Diputadas y Diputados es un órgano deliberativo, paritario y plurinacional que representa al pueblo. Concorre a la formación de las leyes y ejerce las demás facultades encomendadas por la Constitución. Se establece que todos los proyectos de ley, cualquiera sea la forma de su iniciativa, comenzarán su tramitación en el Congreso de Diputadas y Diputados.

También se aprobó la norma que señala que la Cámara de las Regiones es un órgano deliberativo, paritario y plurinacional de representación regional, encargado de concurrir a la formación de las leyes de acuerdo regional y de ejercer las demás facultades encomendadas por esta Constitución.

En cuanto a la relación entre el Congreso y la Cámara, se estableció un procedimiento en caso de que haya discrepancia entre ambos órganos en lo que dice relación al trámite de los proyectos de ley de acuerdo regional. Este proceso implica que cuando un proyecto de ley de acuerdo regional, aprobado por el Congreso, es recibido por la Cámara de las Regiones, esta puede aprobarlo o hacerle indicaciones. Si lo aprobare, el proyecto será enviado al Congreso para que lo despache a la Presidenta o Presidente de la República para su promulgación como ley.

Cuando haya discrepancias en relación a las indicaciones propuestas por la Cámara de las Regiones, se convocará a una comisión mixta que propondrá nuevas enmiendas para resolverlas. La comisión mixta estará conformada por igual número de diputadas y diputados y de representantes regionales, y la ley fijará el mecanismo para designar a los integrantes de la comisión y establecerá el plazo en que deberá informar.

Las enmiendas propuestas por la comisión mixta serán votadas por la Cámara y luego por el Congreso. Si todas ellas fueran aprobadas, el proyecto sería despachado para su promulgación. De no evacuar su informe dentro de plazo, se entenderá que la comisión mixta mantiene las observaciones originalmente formuladas por la Cámara y rechazadas por el Congreso.

Respecto a las materias y proceso de formación de la ley, se aprobó que las leyes pueden iniciarse por mensaje presidencial, moción parlamentaria (de al menos el 10% y no más del 15% de los miembros del órgano respectivo), iniciativa popular e iniciativa indígena. La ley determinará los mecanismos de orden de los proyectos, debiendo distinguir entre urgencia simple, suma urgencia y discusión inmediata. Las dos primeras podrán ser establecidas por el/la Presidente/a y el Congreso de Diputadas y Diputados, mientras que sólo la Presidencia podrá determinar discusión inmediata. Existirá también la urgencia popular, según lo determine la ley.

La aprobación de los proyectos requiere de la mayoría de los miembros presentes en el órgano respectivo, salvo cuando traten sobre ciertas materias específicas que requieren la aprobación de la mayoría de los miembros en ejercicio de los órganos legislativos (por ejemplo, proyectos sobre el funcionamiento del poder legislativo o sobre los estados de excepción constitucional).

Se establecen las leyes de concurrencia presidencial, entre las que se encuentran aquellas que involucren recursos monetarios del Estado, las relacionadas con la administración presupuestaria y las que impongan o modifiquen tributos. Estas leyes pueden iniciarse por mensaje presidencial o moción parlamentaria, pero

sólo pueden ser aprobadas si el/la Presidente/a entrega su patrocinio durante la tramitación del proyecto.

Se establecen también las leyes de acuerdo regional, entre las que se encuentran la ley de presupuestos, implementación de ciertos derechos sociales, la aprobación del Estatuto Regional, la regulación de órganos y autoridades de las entidades territoriales, las que transfieran potestades legislativas a las Asambleas Regionales, y las que regulen la protección del medio ambiente, el Poder Legislativo y Ejecutivo, las votaciones, las organizaciones políticas y los órganos autónomos constitucionales (como el Servicio Electoral y la Contraloría General de la República).

Las leyes de acuerdo regional podrán ser comenzadas por las Asambleas Regionales, quienes deben presentar las iniciativas a la Cámara de las Regiones. Si esta decide apoyar la iniciativa, la debe ingresar como moción parlamentaria en el Congreso de Diputadas y Diputados. Las leyes de acuerdo regional requieren la aprobación tanto del Congreso de Diputadas y Diputados como de la Cámara de las Regiones.

En relación con las leyes que no son de acuerdo regional, se establece que una vez despachado el proyecto por el Congreso de Diputadas y Diputados, el/la Presidente/a lo promulgará, pudiendo devolverlo con observaciones o con la propuesta de rechazo total. Dichas observaciones serán aprobadas o rechazadas por la mayoría de los/as diputados/as, pero respecto al rechazo total, el Congreso solo podrá insistir por tres quintos de los miembros en ejercicio. También se aprobó la norma que señala que los proyectos desechados en general por el Congreso de Diputadas y Diputados no podrán renovarse dentro de un año.

En la línea de **representación y regulación de organizaciones políticas**, se estableció el mandato para que estas implementen la paridad de género en sus espacios de dirección, asegurando la igualdad sustantiva en sus dimensiones organizativa y electoral, y promoviendo la plena participación política de las mujeres. A su vez, deberán destinar un financiamiento electoral proporcional al número de dichas candidaturas.

Asimismo, se estableció que el Estado y las organizaciones políticas deberán tomar las medidas necesarias para erradicar la violencia de género con el fin de asegurar que todas las personas ejerzan plenamente sus derechos políticos, e incentivar la

participación de las personas de las diversidades y disidencias sexuales y de género en los procesos electorales.

El sistema electoral se regirá por los principios de igualdad sustantiva, paridad y alternabilidad de género. El sufragio será obligatorio para las personas mayores de 18 años y voluntario para aquellas que tengan 16 y 17 años. Los/as chilenos/as en el exterior pueden votar en plebiscitos nacionales y elecciones presidenciales y de diputados/as.

Por último, se estableció que las diversas autoridades del poder legislativo y las asambleas regionales solo podrán reelegirse de manera consecutiva una sola vez.

¿Qué fue *modificado* por la Comisión sobre Sistema Político respecto a los artículos inicialmente rechazados por el Pleno?

El primer informe emanado de la comisión de sistema político propuso un sistema presidencial con un Congreso Plurinacional y un Consejo Territorial. Sin bien este sistema de gobierno fue finalmente aprobado, varios elementos esenciales de este primer acuerdo se cambiaron.

Uno de esos dice relación con el poder ejecutivo. En el primer informe se propuso que la función ejecutiva se ejerza por el Presidente, el Vicepresidente, el Ministro de Gobierno y los Ministros de Estado. Finalmente se estableció que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien ejerce la jefatura de Estado y la jefatura de Gobierno.

Un segundo elemento modificado en el transcurso del debate constitucional fue el cambio del nombre de Congreso Plurinacional a Congreso de Diputadas y Diputados, además de la disminución de sus facultades exclusivas. Ejemplo de esto fue que se eliminó la facultad de ser juez en los procesos de acusaciones constitucionales.

Un tercer elemento modificado fueron las atribuciones de la cámara de representación regional, a la cual se le dieron mayores atribuciones en los procesos de nombramientos, acusaciones y en el alcance de las leyes de acuerdo regional (incluyéndose entre éstas, por ejemplo, las que regulen los órganos autónomos constitucionales, y las que implementen el derecho a la salud, educación y vivienda).

Otro elemento modificado es el perfeccionamiento del sistema de pesos y contrapesos entre el poder legislativo y ejecutivo, para lo cual se elevó el quórum de insistencia del Congreso de Diputadas y Diputados para el caso en que el/la Presidente/a rechace totalmente un proyecto de ley, pasando de un quórum de cuatro séptimos a tres quintos.

Un último elemento que fue perfeccionado fueron los elementos de participación popular, donde se mejoró la redacción de elementos como democracia paritaria, tanto en el ámbito de principio como lineamientos dentro de las organizaciones partidarias, así como el derecho de la participación de las personas en los asuntos públicos del país.

¿Qué fue *rechazado definitivamente* por el Pleno?

Diversos elementos que estuvieron presente en algunos de los informes fueron finalmente rechazados del debate constitucional. Entre estos, el primero que destaca es la eliminación de la dupla Presidencia/Vicepresidencia y del Ministro de Gobierno.

También se desechó la norma que establecía que las y los candidatos a la Asamblea Regional y a la Cámara de las Regiones se presentaban en una misma lista electoral y que los representantes regionales eran parte de las asambleas regionales.

Asimismo, se eliminó que el pueblo tribal Afrodescendiente tuviese un escaño reservado en el Congreso de Diputadas y Diputados.

Una cuarta norma eliminada es la legislación respecto al pluralismo político, el cual establecía las definiciones elementales de las organizaciones políticas y sus condiciones respecto a los independientes.

Un quinto elemento que fue rechazado fue el mecanismo de reemplazo en caso de vacancia en los órganos colectivos. La propuesta implicaba que cuando un congresista perdiese su escaño, asumiese el compañero de lista que haya obtenido la siguiente más alta mayoría en la lista electoral a la que pertenecía quien produjo la vacante.

Por último, se rechazó la composición paritaria y plurinacional del gabinete ministerial.

Análisis detallado

Principales temáticas de normas aprobadas en particular por el Pleno:

Las temáticas generales descritas a continuación están contenidas en los artículos ya aprobados en general y en particular por el Pleno de la Convención Constitucional, **formando parte del proyecto de Nueva Constitución:**

1. Democracia Paritaria: Se aprobó que los géneros deben participar en condiciones de igualdad sustantiva y que los diferentes órganos del Estado, incluida las organizaciones políticas, deberán tener enfoque de género y condiciones paritarias en su institucionalidad.
2. Bicameralismo Asimétrico: El Poder Legislativo quedó compuesto por el Congreso de las Diputadas y Diputados, y la Cámara de las Regiones, cada uno con atribuciones y composiciones diferentes.
3. Sobre la representación: Se establece que para ser electo como diputado o representante regional, se requiere ser ciudadana o ciudadano con derecho a sufragio, haber cumplido dieciocho años de edad al día de la elección y tener vecindamiento en el territorio correspondiente durante dos años para diputados/as y 4 años para representantes regionales. Asimismo, se estableció que todas las autoridades podrán reelegirse de manera consecutiva por una única vez.
4. Procedimiento de cesación de cargo en el poder legislativo: Se establecieron los motivos de cesación del cargo (por ejemplo, ausencia del país no autorizada por más de 30 días, infracción grave de normas de transparencia, renuncia por enfermedad grave, entre otras). No obstante, no quedó definido el mecanismo de reemplazo en caso de vacancia, debido a que se rechazó el inciso que lo determinaba.
5. Materias de ley: Se establecieron las materias que solo pueden establecerse mediante una ley, tales como la modificación a tributos, instituir las normas sobre enajenación de bienes del Estado, establecer o modificar la división política o administrativa del país, conceder indultos, establecer remuneraciones de altas autoridades, autorizar la declaración de guerra, establecer la creación y modificación de servicios públicos y empleos públicos, entre otros. El legislador se encuentra autorizado para dictar leyes respecto a materias no incluidas en este listado.

6. Procedimiento Legislativo: Se establecieron condiciones para el origen de una ley y las materias de las leyes de acuerdo regional. Se señala cual es el procedimiento en caso de disputas entre ambos cuerpos legislativos y entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, mediante el procedimiento de comisión mixta y veto presidencial, respectivamente.
7. Poder Ejecutivo: Se establece la composición del poder ejecutivo, compuesto por el presidente como jefe de estado y de gobierno, el cual establece como sus colaboradores a las y los Ministros/as.
8. Voto obligatorio: Se estableció el voto voluntario para personas entre 16 y 17 años y obligatorio para mayores de 18 años. Además, los chilenos residentes en el extranjero podrán votar en plebiscitos nacionales, elecciones presidenciales y de diputados, para lo que se constituirá un distrito especial exterior.
9. Escaños Indígenas: Se aprobó la elección de escaños reservados de pueblos indígenas para el Congreso en un único distrito nacional, que se adicionarán al número total de integrantes.

Principales temáticas de normas *definitivamente rechazadas* por el Pleno:

Los **artículos definitivamente rechazados por el Pleno** (y que, por tanto, **dejaron de formar parte de la discusión constitucional**) comprenden aquellos que: (i) fueron rechazados en su primera discusión, en particular por el Pleno con menos de la mayoría de los votos; (ii) fueron rechazados en su segunda discusión en general o particular por el Pleno; o (iii) habiendo sido rechazados en primera instancia por el Pleno, volvieron a la Comisión de Sistema Político y ésta decidió no generar una segunda propuesta al respecto. Considerando lo anterior, las normas definitivamente rechazadas se refieren principalmente a los siguientes temas:

1. Composición del Ejecutivo: Se eliminó la figura de la dupla Presidencia/Vicepresidencia, así como el Ministro de Gobierno.
2. Relación entre Cámara y Asambleas de las Regiones: Se rechazó la norma que establecía que las y los candidatos a la Asamblea Regional y a la Cámara de las Regiones compartían en una misma lista electoral y que los representantes regionales eran parte de las asambleas regionales.

3. Elementos Plurinacionales: Se eliminó el escaño reservado del pueblo tribal Afrodescendiente en el Congreso de Diputadas y Diputados, así como la composición paritaria y plurinacional del gabinete ministerial.
4. Pluralismo político e independientes: Se eliminó la norma que velaba por el pluralismo político y establecía la igualdad de condiciones entre independientes y organizaciones políticas respecto a la participación electoral.
5. Mecanismos de Reemplazo: Se rechazó la propuesta de mecanismos de reemplazo en caso de cesación en el cargo por miembros del poder legislativo.