

CONGRESO BICAMERAL: GARANTÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

*Álvaro Iriarte Baron**

RESUMEN

El bicameralismo tiene en su origen como elemento central la idea de que existen dos cámaras cuyos criterios de integración y representación son distintos y que, por tanto, implican desde una perspectiva democrática diferentes formas de representación. Asimismo, es parte del entramado de pesos y contrapesos de una república democrática, toda vez que cumple esta función tanto respecto del interior de la función legislativa como respecto de la función ejecutiva. Desde esta perspectiva, el sistema bicameral ha adoptado ciertas configuraciones con el advenimiento de las democracias representativas. Y si bien es un engranaje central del sistema de pesos y contrapesos institucionales, el bicameralismo ha sido objeto de fuertes críticas debido a que cumple un rol central para limitar el efecto de mayorías circunstanciales que pueden configurarse en una democracia. Chile tiene una larga tradición bicameral, pero desde una perspectiva histórico-institucional será la Constitución de 1822 el primer texto constitucional donde se establecen las bases del bicameralismo nacional, y en particular del Senado; que continuará su evolución hasta nuestros días, y que durante la redacción de la Constitución de 1980 fue una interesante discusión tanto en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución como en el Consejo de Estado. Finalmente, las reformas de 1989 y de 2005 transformaron profundamente el Senado nacional para darle su actual integración. Esta tradición podría verse amenazada en el contexto del proceso constituyente o que podría ser reforzada introduciendo algunos cambios que acentúen su rol de cámara territorial y la igual representación de las regiones.

Palabras claves: Congreso, bicameralismo, Senado, pesos y contrapesos, cámara territorial.

* Abogado, licenciado en derecho Pontificia Universidad Católica de Chile, Master (c) of Liberal Arts University of Chicago. Investigador asociado Instituto Res Publica. airiarte@respublica.cl

I. JUSTIFICACIÓN DEL BICAMERALISMO

Tradicionalmente, el bicameralismo se ha sustentado en dos argumentos centrales y que podríamos calificar comunes tanto en los Estados federales como en los unitarios que optan por él: la función revisora y la función de contrapeso institucional (Abizadeh, 2021). En este sentido, ambas funciones persiguen, en definitiva, un fraccionamiento del poder en dos organizaciones distintas a la vez que mutuamente dependientes (Sánchez, 2004). Asimismo, estos argumentos son los que tienen mayor fuerza a la hora de explicar la adopción de un modelo bicameral en un régimen democrático.

El primero de ellos dice relación con el rol de revisión legislativa que desempeña una segunda cámara legislativa, que en teoría se traduce en el perfeccionamiento de la calidad legislativa de las normas aprobadas en el Congreso. En efecto, se suele concebir la segunda cámara como revisora, que puede tener un carácter más especializado y concebida como más alejada de la contingencia y del enfrentamiento político; una cámara legislativa más reflexiva y de acuerdos (Fermendois Vöhringer, 1997). Se puede considerar como una suerte de control de calidad de las leyes y de los procedimientos legislativos de una democracia, toda vez que las iniciativas de ley son sometidas a una doble lectura y discusión y, por tanto, existe la expectativa que los errores y desaciertos sean menores o menos recurrentes (Sánchez, 2004).

El segundo argumento que tradicionalmente se ha esgrimido en favor de bicameralismo es que un segundo cuerpo legislativo desempeña una función de equilibrio, en el marco de un sistema de pesos y contrapesos institucionales para evitar la concentración del poder en unos pocos actores institucionales, así como también para proteger a las minorías. Es una garantía para prevenir el abuso de poder de una mayoría circunstancial (Abizadeh, 2021).

Es pertinente notar que la forma de Estado que adopte una nación, esto es, federal o unitario (con toda la gama de opciones intermedias que se puedan imaginar) puede tener cierta relación en cuanto a determinar la adopción de un sistema bicameral o no. Observando los Congresos del mundo, es posible apreciar que un Estado federal como regla general optará por el bicameralismo, dejando la Cámara Baja como la cámara que representa al pueblo y la Cámara Alta como la que representa a las entidades federadas (Boudon, 2016), como es el caso de Estados Unidos, Argentina y Brasil, entre otros. En cuanto a lo que ocurre con un Estado unitario, estos adoptan el bicameralismo o el unicameralismo indistintamente y más bien debido a contextos históricos particulares, como lo ha sido Chile, Italia y Francia. Así, naciones que cuentan con una larga tradición de Congreso bicameral pueden ser tanto Estados federales como Estados unitarios.

Más recientemente, el bicameralismo ha sido considerado como un freno para los movimientos populistas y autoritarios del siglo XXI, ya que puede ser el contrapeso efectivo ante las mayorías parlamentarias de corte populista que pueden configurarse en la cámara política en un momento histórico determinado. Es una nueva dimensión del sistema de pesos y contrapesos destinado a evitar que elementos populistas o autoritarios socaven la institucionalidad democrática por un abuso del principio de mayorías. Se argumenta que un sistema bicameral podría ser un buen contrapeso en este caso.

II. BREVE SÍNTESIS HISTÓRICA DEL SENADO Y SU CONFORMACIÓN EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE 1822 A 1925

Si bien ya los primeros ensayos constitucionales tras la independencia de la Corona española contemplaron la existencia de un Poder Legislativo separado del Poder Ejecutivo y del Judicial –elemento característico del ideario republicano liberal del siglo XIX–, el tratamiento no permitió configurar con claridad el referido poder. En efecto, en estos ensayos constitucionales en general no se dedica mucho texto al Poder Legislativo, cuestión que solo comenzará a ser un tema recurrente a partir de la Constitución de 1822 y de los textos constitucionales posteriores.

A. Constitución de 1822

Fue la Constitución de 1822 el primer texto constitucional nacional que organizó expresamente el Poder Legislativo bajo la modalidad del bicameralismo, al establecer en su Artículo 17 que “El Congreso se compone de dos Cámaras, la del Senado, y la de los Diputados”. Esta Cámara Alta, llamada Cámara de Senadores no se concibió como electiva (Campos Harriet, 1951; Heise González, 1959) y por tanto su conformación no buscaba representar ni a electores ni a territorio alguno. De acuerdo con el Artículo 18 de este texto constitucional, se integraba por los individuos de la Corte de Representantes, los ex directores supremos, los ministros de Estado, los obispos con jurisdicción dentro del territorio y, en su defecto, por la dignidad que presida el Cabildo Eclesiástico, un ministro del Supremo Tribunal de Justicia (nombrado por el mismo Tribunal), tres jefes del Ejército, de la clase de brigadier inclusive arriba, nombrados por el Poder Ejecutivo, el delegado directorial del departamento en que abra sus sesiones el Congreso, un doctor de cada Universidad nombrado por su claustro y dos comerciantes y dos hacendados, cuyo capital no baje de treinta mil pesos (nombrados por la Cámara de Diputados). La referida carta fundamental no estipulaba un número determinado de senadores, sino que solo se limitaba a establecer quienes integraban este cuerpo legislativo: algunos por derecho propio (ex directores supremos, ministros de estados u obispos) y otros mediante designación que otra institución hacía de ellos (ministro del Tribunal Supremo, dos comerciantes y dos hacendados, etc.). Este texto, aunque expresamente entregaba funciones legislativas a la Cámara Alta, al determinar que su composición fuera no electiva se hacía eco de la tendencia a mantener un cuerpo más bien consultivo, buscando alejar la discusión de las dinámicas cotidianas de la democracia representativa, rol que –al menos en teoría– quedaba reservado a la Cámara de Diputados, por tener expresamente carácter electivo¹.

¹ Con todo el complejo sistema de elección determinado en la misma Constitución para elegir los diputados, y el hecho de que este incluyera un sorteo, en la práctica privó a esta cámara del carácter representativo que se pretendía que tuviera.

B. Constitución de 1823

La llamada “Constitución Moralista”, cuyo principal autor intelectual y redactor fue don Juan Egaña, mantuvo el bicameralismo para organizar el Congreso: un Senado Conservador y Legislador (Artículo 35) y una Cámara Nacional (Artículo 60). Con todo, introduce una modificación relevante, pues en este entramado institucional el Senado Conservador tenía el rol de corporación legislativa y fiscalizadora del Ejecutivo, funcionando de manera permanente (Campos Harriet, 1951; Heise González, 1959). El texto constitucional establecía la composición del Senado en su Artículo 36: “Se compondrá de nueve individuos elegidos constitucionalmente por el término de seis años, que pueden reelegirse indefinidamente”. Desde esta perspectiva, se fijaba expresamente el número de senadores en la carta fundamental, a diferencia de lo que ocurrió en la Constitución de 1822. En cuanto a su conformación, es necesario considerar que se elegían por medio de asambleas electorales, cuerpos formados en cada distrito que comprendieran doscientos ciudadanos y que actuaban con carácter de asamblea electoral nacional cuando elegían o censuraban funcionarios generales para toda la nación, como expresamente se señala respecto de los senadores (Artículo 99). Nuevamente se establecía un sistema de elección indirecto, y en este caso particular, con una extensa regulación constitucional de cómo realizar la elección.

C. Proyecto de constitución federal

Tras el fracaso de la Constitución de 1823, un importante grupo de dirigentes nacionales comenzó a mirar como una alternativa seria el régimen federal y que había llegado el momento de implantar dicho modelo (Campos Harriet, 1951). En efecto, la joven república acumulaba el fracaso de los textos constitucionales de 1818, 1822 y 1823, sin que pudiera lograrse estabilidad y progreso. Se ha señalado por Julio Heise y otros autores, que este giro en el intento por organizar la nación fue “otro intento de encajar la realidad social en un casillero ideológico como consecuencia de la esperanza que en las constituciones y en la ley cifraban los estadistas de aquella época” (Heise González, 1959, p.50). Asimismo, otras naciones americanas como México, Colombia, Venezuela y Argentina habían adoptado el régimen federal y, sobre todo, Estados Unidos que en tan corto tiempo había logrado un progreso considerable (Heise González, 1959).

El Congreso constituyente de 1826 estudia un proyecto de constitución federal, pero sin esperar la aprobación del referido texto aprueba una serie de leyes para avanzar hacia el federalismo. En lo que interesa a este trabajo, el territorio nacional fue dividido en ocho provincias: Coquimbo, Aconcagua, Santiago, Colchagua, Maule, Concepción, Valdivia y Chiloé. ¿Qué proponía el proyecto que no llegó a ser aprobado en materia de Poder Legislativo? Se radicaba en tres organismos, el Senado, la Cámara de Representantes y un Consejo de Gobierno. En cuanto a la composición del Senado, la idea era que cada una de las provincias eligiera dos senadores. Si bien este proyecto nunca llegó a aprobarse, es novedoso en cuanto a dar por primera vez un carácter de

representación territorial a una de las cámaras legislativas, y, asimismo, al asignar un idéntico número de escaños a cada provincia.

D. Constitución de 1828

Ante el fracaso del régimen federal y la necesidad de dar orden al país, el Congreso constituyente de 1828, dominado ampliamente por el bando liberal, se abocó a la redacción de una nueva carta fundamental. Don Melchor de Santiago Concha preparó el proyecto que fue revisado por don José Joaquín de Mora, cuyo texto fue aprobado y promulgado por el Congreso constituyente (Heise González, 1959). En cuanto al Poder Legislativo, se mantuvo el sistema bicameral y el Congreso Nacional quedó compuesto de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores (Artículo 23). En cuanto a la composición de la Cámara de Senadores, estaba integrada por dos representantes de cada provincia, siendo elegidos por las Asambleas Provinciales (Artículo 30). Se trataba, eso sí, de una elección indirecta, no de una elección directa y esta última quedó reservada para los miembros de las Asambleas Provinciales y de la Cámara de Diputados. En este sentido recoge la idea del proyecto de constitución federal, en cuanto a que se asignaba un mismo número de senadores a cada una de las provincias en que se organizaba el territorio nacional. La propia Constitución dividía el territorio en ocho provincias (Artículo 2º), por lo que mediante una simple operación era posible determinar el número total de senadores en 16. Este texto constitucional es considerado como el último intento de organizar la república bajo un sistema federal (Campos Harriet, 1951).

E. Constitución de 1833

Fue precisamente la interpretación del texto de la Constitución de 1828 lo que condujo a la revolución de 1829 que solo se resolvió con el enfrentamiento armado entre el bando pipiolo (liberal) y el pelucón (conservadores) en que resultó vencedor este último. Tras la victoria pelucona, se fue decantando la necesidad de reformar la carta fundamental para adecuarla o ajustarla al estado social de la nación. Se asumió la tarea como una respuesta para poner término a la anarquía que había predominado en los albores de vida independiente de la patria.

a. *Texto original*

Si bien mantuvo la organización del Congreso bajo la modalidad bicameral, con una Cámara de Diputados y un Senado (Artículo 13), en lo que dice relación con esta última cámara legislativa y su composición no siguió el criterio de la carta fundamental de 1828. En efecto, el antecedente inmediato en esta materia fue la Constitución de 1822. De esta manera, originalmente el texto aprobado por la Gran convención establecía que el Senado estaba constituido por 20 miembros, elegidos por votación indirecta en todo el territorio de la república, recibiendo la denominación de Senadores de la República (Campos Harriet, 1951). Así, el texto de la Constitución de 1833 fijaba de manera expresa

el número total de senadores que integraban la Cámara Alta (Artículo 24) y, a la vez, disponía que su elección fuera indirecta (Artículo 25) y no asociada a la representación de un territorio o sección de territorio específica, esto es, en una lista única nacional.

b. *Reforma de 1874*

En su primer mensaje al Congreso de 1872, el Presidente de la República don Federico Errázuriz Zañartu pide a este cuerpo legislativo hacerse cargo de varias reformas constitucionales, entre ellas, la composición del Senado (Heise González, 1959). La reforma discutida por la legislatura de 1873 y finalmente aprobada en 1874 modificó la composición del Senado: (a) los senadores serían elegidos en votación directa y por provincia y (b) cada provincia elegiría un senador por cada tres diputados y por una fracción de dos diputados. Con esta reforma, los senadores eran representantes de las provincias, y el texto constitucional estableció una fórmula variable para la determinación tanto del número total de senadores que conformaban la Cámara Alta como el número de senadores que correspondía elegir a cada provincia. Es importante hacer presente que con esta nueva redacción el número de senadores quedaba necesariamente asociado al número de diputados. Los diputados se determinaban por la carta fundamental en función de la cantidad de habitantes. Desde esta perspectiva, si bien se puso término a la figura de senadores nacionales, que pasaron a representar a las provincias, su distribución no fue idéntica entre ellas, y quedaron, en definitiva, con un mayor número de senadores las provincias que contaran con mayor número de diputados. En última instancia, el factor demográfico fue decisivo para la asignación y distribución de escaños en el Senado.

F. Constitución de 1925

La Constitución de 1925 fue un mecanismo para salir de la crisis institucional en que se encontraba inmerso el país para la década de 1920.

El texto propuesto mantuvo la organización bicameral (Artículo 24). En cuanto a la organización del Senado propiamente tal, introdujo un cambio en relación con la Constitución de 1833 y su modificación en este asunto, toda vez que estableció expresamente en su Artículo 40 que: (a) los senadores se elegían en votación directa por nueve agrupaciones provinciales y (b) a cada agrupación le correspondía elegir cinco senadores. Si bien los senadores no son de carácter nacional, no son en estricto rigor elegidos por una provincia como lo eran bajo la Constitución de 1833 tras la reforma de 1874. Bajo este texto constitucional, se asignaron los senadores a las agrupaciones provinciales: el territorio estaba administrativamente dividido en provincias, y la Constitución de 1925 dispuso que la ley fijaría nueve agrupaciones provinciales, agrupando las provincias “en atención a las características e intereses de las diversas regiones del territorio de la República”.

De esta manera, la Constitución incluía mediante una operación matemática la determinación del número total de senadores, toda vez que expresamente se señala que

son nueve agrupaciones provinciales y que cada una de ellas elige cinco senadores, lo que hace un total de 45 senadores. Con posterioridad, mediante Reforma Constitucional, Ley N° 16.672 de 2 de octubre de 1967, se modificó la norma para establecer que serían 10 agrupaciones provinciales, por lo que el número total de integrantes de la Cámara Alta pasó a ser de 50 senadores.

En relación con este texto constitucional, es interesante destacar que si bien los senadores no se elegían por la unidad político-administrativa en que se organizaba el país –la provincia– y que se creó una unidad electoral denominada agrupación provincial para ello, no deja de ser destacable que se asignara un idéntico número de escaños a cada una de ellas, sin considerar como criterio para eso la cantidad de población que residía en cada una de ellas. Durante la discusión del texto constitucional en esta materia, y contando con la participación del presidente don Arturo Alessandri Palma, quedó constancia, entre otras cosas, que las agrupaciones provinciales solo tendrían efecto desde la perspectiva de la elección de senadores, sin que repercutiera en la división político-administrativa de la república (Ministerio del Interior, 1925). El tema de fondo en cuanto a la composición del Senado, esto es, la razón para no considerar la población como factor a la hora de asignar los escaños fue la necesidad de diferenciar la Cámara Alta de la Cámara de Diputados. En efecto, la Cámara Baja tenía como criterio de asignación de escaños el número de habitantes, y la propuesta del presidente Alessandri buscaba que el Senado tuviera la representación territorial de la nación.

II. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980: IGUAL REPRESENTACIÓN SENATORIAL DE REGIONES SIN EJECUCIÓN PRÁCTICA

A. Texto original

Desde la aprobación de la Constitución Política de 1980, se estableció en el Artículo 45 (hoy Artículo 46 de la carta fundamental) que el Congreso Nacional se conformaba por dos ramas, la Cámara de Diputados y el Senado. Originalmente, se establecía que el Senado se integraba por miembros elegidos en votación directa, por otros designados por ciertas instituciones y por los expresidentes de la república; teniendo solamente estos últimos el carácter de vitalicios. El análisis de este artículo respecto del texto constitucional original se orienta a revisar cómo se dio cuerpo a la conformación de la Cámara Alta en el trabajo realizado en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República, en el Consejo de Estado y finalmente en la Junta de Gobierno.

a. *Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*

Al momento de redactar la nueva constitución, existió amplio consenso en cuanto a la necesidad de contar con un Congreso Bicameral y al rol que se buscaba entregar al Senado en la nueva institucionalidad. Se dio un intenso debate en torno a la integración de la Cámara Alta. En efecto, la discusión al interior de la Comisión de Estudio de la

Nueva Constitución Política del Estado –comúnmente conocida como Comisión Ortúzar por su presidente don Enrique Ortúzar Escobar– fue álgida en cuanto a la conformación del futuro Senado y se extendió a la revisión del Anteproyecto que realizó el Consejo de Estado presidido por el expresidente don Jorge Alessandri Rodríguez. La Comisión de Estudio y el Consejo de Estado que concluyeron su labor cada uno con un texto constitucional diferente.

En un comienzo, al interior de la Comisión, la discusión giró en torno a la necesidad de que existiera el Senado como una suerte de cámara revisora, más bien alejada de la contingencia política nacional. Esta idea fue el primer consenso al interior de la Comisión, siendo partidarios de esta idea diversos comisionados que expusieron en más de una ocasión sus argumentos como cámara revisora. En la Sesión N° 322, del 25 de octubre de 1977, el comisionado don Jaime Guzmán Errázuriz concebía el Senado como “cuerpo de alta jerarquía institucional y relativamente más desvinculado de las contingencias y luchas político-partidistas para desempeñar funciones de tipo consultivo” (Actas Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política del Estado). Por su parte el comisionado don Sergio Diez Urzúa considera que “el Senado debe ser Cámara revisora, para producir el equilibrio” y que

[D]ebe dejarse que la vida política que en Chile siempre se mezclará con la idea provinciana, con el caudillismo local, que en el grado de evolución política nuestra es imposible evitar tenga su expresión fiel, verdadera y real, con todo el valor que ello significa, en la Cámara Baja, en la Cámara política (Actas Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política del Estado).

Consensuada la necesidad de contar con la existencia de un Senado, más de allá de la tradición histórica nacional, correspondía determinar cómo sería su conformación. En este sentido, la conformación de la Cámara Alta se proyectaba con integrantes elegidos en votación directa y con otros integrantes designados o por derecho propio. Este tema relativo a la composición del Senado fue quizás al que más tiempo dedicó la Comisión, por existir una mayor diversidad de opiniones en torno a la integración de la Cámara por senadores designados institucionalmente en simultáneo con los elegidos en votación directa por los ciudadanos. Una lectura de las Actas Oficiales da cuenta de que el debate y los argumentos se concentraron principalmente en este asunto y que la decisión adoptada finalmente de contar con senadores designados no fue unánime al interior de la Comisión en su momento.

Sin embargo, una vez adoptada la conformación, para que el Senado cumpliera su rol revisor y se mantuviera alejado de la política partidista, la Comisión tenía que determinar la cantidad de escaños que elegir y el mecanismo de elección. En la Sesión N° 339, del 14 de marzo de 1978, el comisionado Diez argumentó expresamente la razón por la que un colegio electoral único debía ser el encargado de elegir directamente a los senadores, y que no fueran elegidos en virtud de una división geográfica electoral como había sido durante la vigencia de la Constitución de 1925:

[s]er elegidos en colegio electoral único, a lo largo de todo el territorio de la Republica, de modo que, cualesquiera sean los candidatos, se trate de gente de gran categoría. Porque, si hacen división por zonas, se va a producir un absurdo: entregarán un Senador al norte, uno al sur, uno al centro y veinticinco a Santiago, Valparaíso y la Región Metropolitana, en proporción no solo al número de habitantes, sino también al peso de la opinión, etcétera (Actas Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política del Estado).

En este mismo sentido manifestó su opinión el comisionado don Gustavo Lorca Rojas al referirse a los senadores:

[q]ue deben ser elegidos, pero elegidos no por circunscripciones electorales, sino que a través de un sistema único en el país. Eso es vital. Entiende que incluso alcanzó a estudiarse un proyecto de reforma de la Constitución sobre la necesidad de ir a un Senado nacional. De otra manera se repite en cierta medida, si se crea como lo establece la Constitución de 1925, la configuración de la Cámara de Diputados (Actas Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política del Estado).

Por lo mismo, el comisionado Lorca sostuvo que “la parte elegida tiene que serlo según un sistema electoral nacional que separe definitivamente al Senado del electorado” (Actas Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política del Estado). El comisionado Guzmán, en la Sesión N° 352 del 18 de abril de 1978, propuso que el Senado estuviera compuesto “por treinta Senadores nacionales, elegidos por un Colegio Electoral Único y los quince restantes” serían escaños designados institucionalmente y los expresidentes de la república por derecho propio (Actas Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política del Estado).

En la Sesión N° 414 del 27 de septiembre de 1978, la Comisión finalmente aprobó el texto del Anteproyecto, que en lo relativo a los senadores elegidos directamente por votación establecía: “El Senado está integrado por treinta miembros elegidos en votación directa en colegio electoral único para toda la República”.

Este fue el texto del Anteproyecto que la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución remitiría al Consejo de Estado, que configuraba el Poder Legislativo bajo la modalidad del bicameralismo y que, en relación con el Senado, establecía que se conformaría por senadores elegidos en votación directa y por senadores designados, siendo los primeros elegidos en un colegio electoral único para todo el país, dando un nuevo sentido a la expresión “senador de la república”.

b. Consejo de Estado

El Consejo de Estado, presidido por el expresidente de la república don Jorge Alessandri Rodríguez fue el siguiente cuerpo colegiado que discutió el texto de la nueva constitución política. El presidente de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República realizó en la Sesión N° 54 de 14 de noviembre de 1978 una exposición respecto del texto del Anteproyecto elaborada por dicha instancia,

explicando que la conformación del Senado sería mixta, esto es, con senadores designados y con senadores elegidos en votación directa, siendo estos últimos elegidos en colegio electoral único por toda la república (Arancibia Mattar, Brahm García, e Irarrázaval Gomien, 2008).

El Consejo de Estado pidió informes a sus asesores y en el Memorándum discutido en la Sesión N° 67 de 27 marzo de 1979 (Arancibia Mattar, Brahm García, e Irarrázaval Gomien, 2008) se sugería la integración del Senado con senadores que deberían ser “representantes de las regiones y elegidos por los colegios regionales”, en contraposición a la fórmula de senadores elegidos en colegio electoral único para todo el país. La principal observación o prevención realizada era “la extrema inconveniencia de elegir senadores por votación nacional, porque el Senado se convertiría en un semillero de candidatos presidenciales que crearía las mayores dificultades a la gestión del Presidente de la República” (Arancibia *et al*, 2008, p. 422).

Al comenzar la discusión, en particular de los artículos referidos a la conformación del Senado, en la Sesión N° 75 del 29 de mayo de 1979, tanto Alessandri –expresidente de la república– como don Pedro Ibáñez Ojeda –exsenador– adoptaron desde el inicio una visión diferente de la propuesta del Anteproyecto presentado por la Comisión Ortúzar. Alessandri hizo presente “la inconveniencia de los ‘senadores nacionales’ quienes se crearían virtuales Presidentes de la República”; a lo que Ortúzar responde que es posible “estudiar la posibilidad de que los senadores sean elegidos por regiones, debiendo elegir cada una de ellas a dos representantes, salvo la quinta y la octava, que elegirían tres cada una, y la metropolitana que elegiría seis (Arancibia *et al*, 2008, p. 481).

El consejero Ibáñez, siendo partidario de que los senadores fueran elegidos por las regiones, expuso que la distribución de los escaños que concebía era que “las regiones que eligen uno a cuatro diputados, contarían con un senador; las que tengan cinco a nueve diputados, elegirían dos senadores; las que tengan diez o más diputados, tendrían tres senadores, y el área metropolitana contaría con seis senadores” (Arancibia *et al*, 2008, p. 481). En este sentido, es necesario tener presente los siguientes antecedentes para entender el cambio de foco de la discusión. a) En esa fecha, Chile se encontraba dividido político-administrativamente en trece regiones, y a doce de ellas se les asignó una numeración correlativa de norte a sur con la excepción de la Región Metropolitana que comprendía Santiago. b) La quinta región correspondía a la Región de Valparaíso y la Octava Región, a la Región del Biobío. c) La discusión tenía como supuesto que el número de senadores para elegir era el fijado en el texto del Anteproyecto, esto es, treinta senadores. De esta manera, en esta primera discusión, la conformación del Senado dejaba de considerar senadores elegidos en colegio electoral único para pasar a ser elegidos por regiones. En la propuesta de don Enrique Ortúzar, diez regiones elegirían en conjunto veinte senadores, a razón de dos por regiones, mientras que los diez escaños restantes serían elegidos entre las regiones de Valparaíso, Biobío y Metropolitana en los números expuestos. De alguna manera se reconocía una igualdad mínima entre las regiones al asignar dos escaños a cada una, para luego ser desequilibrada con la asignación de más escaños a las regiones con mayor población. En la propuesta del consejero Ibáñez, la

única región con un número exacto y determinado de escaños era la Región Metropolitana con seis, los otros 24 senadores se distribuirían entre las regiones en relación con el número de diputados que eligieran, poniendo como mínimo un senador por región. En esta propuesta primaba más el carácter demográfico, toda vez que indirectamente la asignación de los senadores, al depender del número de diputados, dependía de la cantidad de electores.

La base territorial para la elección de senadores fue materia de discusión durante el trabajo del Consejo de Estado, en la Sesión N° 76 del 12 de junio de 1979. Si bien la mayoría al interior del Consejo se inclinó por la elección de senadores por las regiones en desmedro de la fórmula de senadores nacionales originalmente propuesta por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución de la República, la determinación exacta de la base o unidad territorial concentró igualmente la discusión. El consejero don Juan de Dios Carmona propuso “elegir senadores por región y como de estas hay trece, los senadores elegidos, serían 26 que durarían ocho años en sus cargos, renovándose uno por región cada cuatro años”, mientras que para el consejero Ibáñez:

[e]l número de diputados que elija cada región resulta una buena pauta para determinar la representación senatorial. Así las que elijan entre uno y cuatro diputados deben elegir un senador; los que eligen de cinco a nueve diputados, dos senadores, diez o más, tres senadores, al paso que las regiones de Aisén y Magallanes elegirán unidas, uno solo, y la Región Metropolitana seis (Arancibia *et al*, 2008, p. 488).

El consejero don Juan Antonio Coloma Correa, si bien partidario de los senadores nacionales, sostuvo:

[q]ue los senadores regionales propuestos por los señores Carmona e Ibáñez deberían renovarse cada ocho años de acuerdo con el sistema que existía en la constitución de 1925, a fin de evitar comicios de esta índole en todo el país, al mismo tiempo (Arancibia *et al*, 2008, p. 488).

Con posterioridad y reforzando su posición, el consejero don Pedro Ibáñez insistió en asignar el número de senadores a cada región en función de la población: “podría establecerse que las regiones con menos de doscientos mil habitantes elijan solo un senador; aquellas con una población superior al millón elegirían tres; con más de tres millones elegirían cuatro; y las restantes como regla general, dos” esto es, un criterio tanto territorial como demográfico para efectos de la composición del Senado. En la Sesión N° 77, del 19 de junio de 1979, el consejero Carmona insistió en su postura de

[s]eñalar en forma rígida la cifra de dos senadores por región con expresa excepción de la Quinta y Décima, que elegirían tres cada una, y de la Metropolitana que elegiría cuatro, y de consagrar en una disposición transitoria al precepto de que mientras una región no alcance una población mínima de 200.000 habitantes elegiría solo un senador” (Arancibia *et al*, 2008, p. 493).

Será finalmente la idea propuesta por don Juan de Dios Carmona la adoptada por unanimidad en el Consejo de Estado.

En la Sesión N° 82, del 24 de julio de 1979, finalmente y por unanimidad el Consejo de Estado aprobó el texto constitucional del artículo relativo a los senadores elegidos directamente por votación y que establecía:

[E]l Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones en que se encuentra dividido el país. A cada región corresponde elegir dos senadores, salvo las regiones Quinta y Octava que elegirán tres cada una, y la Región Metropolitana que elegirá cuatro².

Se desechó la idea de los senadores nacionales por la de senadores elegidos por cada región. La representación senatorial no quedó fijada en términos estrictamente iguales para cada región, pero sí se estableció como principio que a cada región corresponderían dos senadores, con dos elementos demográficos que considerar: a) Valparaíso, Biobío y la Región Metropolitana elegirían un número mayor de escaños en atención a ser las regiones con mayor población del país y b) las regiones de Aysén y Magallanes, atendida su escasa población, elegirían en conjunto dos senadores hasta que una de ellas lograra una población mayor a doscientos mil habitantes, entonces, la región que alcanzara dicha población elegiría dos senadores y la otra región erigiría un senador hasta que alcanzara la población de doscientos mil habitantes y procediera a elegir dos.

c. *Junta de Gobierno*

La Junta de Gobierno en la revisión final del texto constitucional que sería sometido a plebiscito ciudadano fijó una última redacción que se construyó a partir de la versión presentada por el Consejo de Estado. Mediante el Decreto Ley N° 3464 Aprueba Nueva Constitución Política y la somete a ratificación por Plebiscito, se presentó a la ciudadanía el texto de la nueva carta fundamental en lo pertinente al Senado, y se dispuso en el Artículo 45: “El Senado se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país. A cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva”. Esta norma asignaba un mismo número de senadores a cada una de las unidades político-administrativas en que se dividía el país (regiones) sin importar otro criterio para asignar los escaños. Si bien no establecía un número determinado y cierto de senadores, al fijar que cada región elegía dos, en la práctica permitía determinar a ciencia cierta la cantidad de senadores elegidos por votación directa, para lo que solo era necesario determinar en cuántas regiones se dividía el país, materia objeto de ley y no de actuación administrativa del gobierno de turno.

² En el proyecto de Constitución aprobado por el Consejo de Estado correspondía al Artículo 51 de la carta fundamental.

Este fue el texto aprobado por la ciudadanía y que no llegó a tener nunca operatividad, toda vez que en 1989 se reformó la carta fundamental introduciendo cambios en esta materia.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1989

Tras el resultado del plebiscito de octubre de 1988, en que Triunfó la opción “No”, se generó un movimiento favorable para introducir modificaciones en la Constitución de 1980, en el marco del Acuerdo para la Transición a la Plena Democracia de 1985 suscrito entre el gobierno del presidente Augusto Pinochet Ugarte y distintos actores políticos nacionales. En efecto, con posterioridad al plebiscito, las fuerzas de oposición agrupadas en la Concertación de Partidos por la Democracia anunciaron que buscarían un “Acuerdo Nacional por la Democracia y el consenso constitucional”, que en su punto 7° establecía que se requerían ciertos cambios constitucionales entre ellos la elección íntegra del Congreso Nacional por sufragio popular, garantizando la debida representación proporcional (Andrade Geywitz, 1991).

La Comisión de Reformas Constitucionales de la Concertación de Partidos por la Democracia y la Asociación Chilena de Ciencia Política trabajaron sobre la base de los puntos señalados por la Concertación tras el plebiscito de 1988 y en materia de integración del Senado proponía modificar el texto vigente de la siguiente manera: a) fijar en 65 el número total de senadores, todos elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país, b) establecer como mínimo la elección de tres senadores por cada región y c) establecer que la diferencia de escaños para completar los 65 senadores serían elegidos por las regiones que corresponda en proporción a la población de cada una de ellas (Andrade Geywitz, 1991). Renovación Nacional fue el primer partido político del oficialismo en presentar un proyecto de reforma de la Constitución Política en noviembre de 1988, que, en relación con la conformación del Senado, consideraba que el número de senadores no era suficiente para las funciones encomendadas por la carta fundamental. Asimismo, tenía como supuesto que en la determinación del número de senadores por cada región debía guardarse una debida consideración al número de electores de cada una de las regiones (Andrade Geywitz, 1991).

Con posterioridad, la Concertación de Partidos por la Democracia y Renovación Nacional constituyeron un Comisión Técnica de Reformas Constitucionales que en cuanto a la integración del Senado presentó la siguiente propuesta: a) 50 senadores elegidos en votación directa, b) cada región elegirá a lo menos dos senadores, siendo distribuidos los cargos restantes entre las regiones en proporción a sus respectivos números de electores (Boeninger, 1997). De esta manera se garantizaba que más de la mitad de los senadores sería elegida sobre una base mínima e igualitaria para las regiones con independencia de su población. Podría considerarse que se buscaba una regla en que la base territorial y la población tuvieran una significación semejante en la composición de la Cámara Alta (Andrade Geywitz, 1991). Por su parte, la Unión Demócrata Independiente solo presentó su propuesta de reforma constitucional en

enero de 1989. Respecto de la composición del Senado, propuso dividir cada una de las siete regiones más pobladas del país en dos circunscripciones senatoriales que elegirían dos senadores, de manera tal que cada una de estas regiones elegiría en total cuatro senadores.

Sin perjuicio de las diferencias entre las distintas propuestas, es interesante destacar que, en relación con la composición del Senado, en lo pertinente a los senadores elegidos por votación directa, queda en evidencia el consenso de los diversos actores políticos en cuanto a incorporar el factor demográfico como elemento a la hora de determinar su número. En efecto, en muchas de las proposiciones se objeta el hecho de que todas las regiones, fueren cuales fueren su importancia y su población, elegirían igual número de senadores (Andrade Geywitz, 1991).

Si bien no fue posible durante las jornadas de trabajo llegar a un acuerdo aceptado por todos los actores de gobierno y oposición, intensas negociaciones lograron desterrar el acuerdo, que se plasmó en una ley presentada por el gobierno con 54 reformas constitucionales (Boeninger, 1997). El mensaje que acompañó al proyecto de ley hace presente que será una ley (orgánica constitucional) la que determinará en definitiva el número de senadores que serán elegidos y cómo serán elegidos, incluyendo en este punto cuántos senadores elegirá cada una de las regiones (Biblioteca del Congreso Nacional, 1989): “El proyecto establece que por ley orgánica constitucional deberá establecerse que seis regiones del país se dividirán en dos circunscripciones senatoriales cada una. Cada región no dividida, y cada circunscripción de las que se dividan, elegirán dos senadores” (p. 5). El contenido del proyecto marca un cambio respecto del texto vigente de la Constitución de 1980 aprobado en plebiscito, toda vez que la asignación de los escaños en el Senado no se propone en teoría respecto de cada región, si no que se hace respecto de una unidad electoral, llamada circunscripción senatorial, que puede comprender toda una región o bien parte de ella. Se dispone expresamente en el texto constitucional que los senadores se eligen por circunscripción.

¿Qué es una circunscripción senatorial? Desde una perspectiva electoral, la circunscripción electoral es una unidad electoral, esto es, una división del país que solo existe con la finalidad de elegir autoridades, sin que tenga otra utilidad desde una perspectiva administrativa.

Mediante una norma transitoria propuesta por el referido proyecto de ley se determinó que las regiones que tendrían dos circunscripciones serían Valparaíso, Metropolitana de Santiago, Maule, Biobío, La Araucanía y Los Lagos.

¿Cuál es la justificación de la selección de estas regiones? El propio Mensaje del Ejecutivo hace la prevención (Biblioteca del Congreso Nacional, 1989): “El criterio adoptado para determinar estas regiones no es puramente demográfico, sino que más amplio, aunque se tuvo presente, para establecer una base mínima, que estas regiones son las que superan el número de cuatrocientos mil electores” (p. 5). Queda la impresión de que el criterio demográfico va asociado a la idea de la relevancia de una región en la vida nacional, la que puede deberse a factores más bien históricos que económicos. Así el texto propuesto reemplazaba el contenido del Artículo 45 de la carta fundamental por el siguiente:

[E]l Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales. Cada región constituirá una circunscripción, excepto seis regiones, cada una de las cuales la ley orgánica constitucional dividirá en dos circunscripciones. A cada circunscripción corresponde elegir dos senadores (Biblioteca del Congreso Nacional, 1989).

De esta manera, se aumentaba el número de los senadores elegidos en votación directa al determinar que la elección era por circunscripción y que seis regiones tendrían dos circunscripciones, lo que se traducía en que elegirían cuatro senadores cada una de ellas, con lo que resultaría un total de 24. Asimismo, no queda definida expresamente la cantidad de senadores para elegir en votación directa, a diferencia de la formulación del texto aprobado en 1980. En efecto, la propia Secretaría Legislativa (Biblioteca del Congreso Nacional, 1989) informó respecto del proyecto que “la disposición propuesta no señala, como sí lo hace la que existe en la actualidad, que el número de regiones es de trece, por lo cual podría plantearse en el futuro un aumento, mediante ley, de las regiones existentes” (p. 36).

Durante la tramitación legislativa se redactó un texto que mantenía la alusión a las trece regiones en que se dividía el país y que señalaba expresamente que las de mayor población elegían más senadores (Biblioteca del Congreso Nacional, 1989):

El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales. Cada una de las trece regiones en las que se divide el país constituirá una circunscripción, excepto las seis regiones de mayor población, cada una de las cuales será dividida en dos circunscripciones por la ley orgánica constitucional respectiva. A cada circunscripción corresponde elegir dos senadores (p. 44).

Parte importante de la discusión giró en torno a la mención del número de regiones para efectos de determinar el número de senadores en la Constitución, así como también a si explicitar o no el criterio demográfico para justificar la existencia de regiones con dos circunscripciones. En efecto, se hizo la prevención de que referirse al mayor número de electores o población como “elemento fundamental para integrar el Senado, puede romper la idea tradicional de que el Senado es representativo de las regiones más que la distribución demográfica, lo que en verdad representa la Cámara de Diputados” (p. 44). Tras la discusión, se desechó la idea de incluir la referencia a la población en la norma y se mantuvo la original de hacer alusión al número de regiones en que se dividía el país para mantener como principio fundante de la integración de la Cámara Alta la representación de las regiones. La redacción propuesta fue:

El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales. Cada una de las trece regiones que se divide el país constituirá una circunscripción, excepto seis de ellas, que serán divididas en dos circunscripciones por la ley orgánica constitucional respectiva. A cada circunscripción corresponde elegir dos senadores (Biblioteca del Congreso Nacional, 1989).

En definitiva, se estimó que las regiones deben tener una representación equilibrada (mas no idéntica) sin considerar el factor demográfico como el principal elemento, y por ello, son seis regiones –prácticamente la mitad de las existentes a la fecha– las que contarían con dos circunscripciones. Asimismo, al mantener la referencia en el texto a las trece regiones, se permitió determinar en el texto constitucional el número de los senadores elegidos en votación directa, que con esta reforma ascendieron a 38 en total.

Esta reforma, promulgada como la Ley Nº 18.825 el 15 de junio de 1989 fue sometida a plebiscito el 30 de julio de 1989, siendo aprobada mayoritariamente por la ciudadanía. Quedó, así, incorporada y vigente para la elección presidencial y parlamentaria de diciembre de ese año.

La Ley Nº 18.700, Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, fue el cuerpo legal que, cumpliendo el mandato constitucional, determinó las regiones que contarían con dos circunscripciones senatoriales y en consecuencia elegirían cuatro senadores (Artículo 180). Asimismo, esta ley fijó los límites que comprendían las circunscripciones senatoriales, lo que como regla general coincidía con el límite político-administrativo de la región, obviando aquellas que comprendían más de una circunscripción (Artículo 181).

Desde esta perspectiva, tanto el texto constitucional como el texto de la Ley Nº 18.700 establecieron, en definitiva, un criterio más bien mixto que no puede ser considerado como estrictamente territorial. Lo anterior es así toda vez que si bien los senadores se elegían a razón de dos por circunscripción senatorial, y que la regla general era que cada región equivalía a una circunscripción, se consideró la existencia de regiones que contemplaban dos circunscripciones senatoriales y, por tanto, terminaban eligiendo cuatro senadores. Las regiones que comprendían dos circunscripciones senatoriales eran aquellas que concentraban la mayor cantidad de población.

IV. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2005

La reforma constitucional de 2005 no solo eliminó la figura de los senadores designados y vitalicios, sino que además introdujo otros cambios en el texto de la carta fundamental. Se eliminó la referencia al número de regiones en el artículo que fija la composición del Senado y se suprimió el número de senadores que elegía cada circunscripción senatorial. Asimismo, se determinó que cada región constituiría a lo menos una circunscripción, dejando en todo caso abierta la posibilidad de que una región comprendiera más de una circunscripción senatorial. En la actualidad y tras la reforma el Artículo 49 establece: “El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción”. Acto seguido, la Constitución dispone que será una ley orgánica constitucional la que determine el número de senadores, así como también el número de circunscripciones senatoriales.

Desde la perspectiva que interesa a este trabajo, la redacción del texto constitucional no establece un número de senadores para la Cámara Alta determinado o determinable

por una simple operación aritmética, sino que, por el contrario, deja esta determinación derechamente a una ley orgánica constitucional. Esto es así por cuanto las circunscripciones pueden variar y toda vez que no se indica cuántos senadores elige cada una de ellas, debiendo recurrir a la Ley N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios para ello. En efecto, de la sola lectura del texto constitucional no es posible concluir cuántos integrantes tiene el Senado de la República de Chile.

Con posterioridad a la reforma constitucional de 2005, se produjo la creación de nuevas regiones, situación que no había ocurrido desde el proceso de regionalización original. Esta reforma tuvo efectos en materia de composición e integración del Senado:

- a) En 2007, al crearse la Región de Los Ríos a partir de la Región de Los Lagos, esta última región dejó de tener cuatro senadores, y se procedió a eliminar la referencia en el Artículo 180 de la Ley N° 18.700 en cuanto a que estaba dividida en dos circunscripciones senatoriales. En efecto, una de las circunscripciones fue asignada a la Región de Los Lagos y la otra a la Región de Los Ríos, sin que ello implicara un aumento del número total de senadores.
- b) En 2007, al crearse la Región de Arica y Parinacota a partir de la Región de Tarapacá, no se contempló una reforma que creara una nueva circunscripción senatorial que comprendiera el territorio de la nueva región a diferencia de lo que ocurrió con el caso de la Región de Los Ríos, por lo que en la práctica la nueva región siguió siendo representada en el Senado por los senadores elegidos originalmente para representar a la Región de Tarapacá.

Asimismo, la reforma de 2005 demostraría ser clave años más tarde cuando se aprobó la reforma de la Ley N° 18.700, Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Tomando como punto de partida el cambio constitucional introducido en 2005, se modificó la composición de la Cámara Alta. Esta modificación consistió en: a) fijar el número de senadores que conforman el Senado en 50 miembros, b) establecer que cada región en que se divide el país constituye una circunscripción senatorial y c) seis regiones, las de menor población, elegirán dos senadores (12 senadores en total), otras seis regiones eligen tres senadores (18 senadores en total) y las cuatro regiones de mayor población eligen cinco senadores (20 senadores en total). Desde esta perspectiva, la reforma de la Ley N° 18.700, si bien avanzó en cuanto a equiparar cada región a una circunscripción senatorial, siguió estableciendo la asignación de los senadores en atención finalmente a la población de la región y no en una base igualitaria.

V. EXPERIENCIA COMPARADA: CÁMARA ALTA EN OTRAS CONSTITUCIONES³

De acuerdo con los datos proporcionados por la Unión Interparlamentaria, la mayoría de los cuerpos legislativos son unicamerales (113 parlamentos) y no bicamerales (79 parlamentos)⁴.

En otras constituciones vigentes que contemplan el bicameralismo para organizar el Poder Legislativo, la norma general es que se adopte un criterio de integración y conformación a partir de una base territorial, que suele ser la unidad político-administrativa en que se organiza el Estado (provincia, estado, etc.). Si bien es posible encontrar senados nacionales, esto es, que no se construyen sobre una base territorial (como el caso de Colombia, Paraguay y Uruguay en América Latina), son más comunes los senados que representan unidades territoriales, independientemente de si se trata de Estados federales –como es el caso de Estados Unidos, Argentina y Brasil– o si se trata de Estados Unitarios –como es el caso de Chile–. Al momento de determinar la cantidad de senadores que se elegirán, es posible encontrar dos grandes grupos: a) constituciones que establecen un idéntico número de senadores para todas las unidades que comparten la misma naturaleza institucional, esto es, representación paritaria y b) constituciones que asignan escaños a las unidades o secciones territoriales en que se divide el país en función de la población de estas.

Se han seleccionado algunos ejemplos de Senado y su composición, que son reconocidos por su antigüedad o prestigio o por el rol que desempeñan al interior de una democracia. Esto con la finalidad de comparar la conformación de estos cuerpos legislativos con el Senado de la República de Chile. Estos Senados son todos cámaras de representación territorial, algunas equitativas y otras no, pero que buscan introducir varios elementos diferenciadores entre ambas ramas del Congreso.

A. Estados Unidos

Uno de los senados modernos de mayor tradición y a la vez con mayor poder es el de Estados Unidos de América. Es uno de los más antiguos pues fue establecido por la Constitución de los Estados Unidos que está en vigencia desde 1789. Asimismo, ha funcionado ininterrumpidamente desde su creación e instalación. Originalmente el Artículo 1 sección 3 estableció que “El Senado de los Estados Unidos estará compuesto de dos senadores por cada Estado, elegidos por la Legislatura correspondiente para periodos de seis años, y cada senador tendrá derecho a un voto”. Se asignaron dos senadores a cada estado de la Unión como una forma de establecer la igual representación entre los estados, a la vez que la Cámara de Representantes fue concebida como la cámara con criterio demográfico. Esta asignación se hizo sin considerar la población de cada estado, de manera que los estados pequeños estuvieran en igualdad de representación que los estados más grandes, como una suerte de contrapeso en la conducción política tanto

³ La versión de los textos constitucionales corresponde a la disponible en el sitio Comparador de Constituciones del Mundo de la Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/home>

⁴ Detalle de la información disponible en <https://www.ipu.org/national-parliaments>

frente a la Cámara de Representantes como al Presidente. Muchos años después, en 1913, la Decimoséptima Enmienda modificó el texto original para introducir la elección directa de los senadores, sin alterar la asignación de dos escaños por estado:

El Senado de los Estados Unidos estará compuesto por dos Senadores de cada Estado, elegidos por la población del mismo para un periodo de seis años; cada Senador tendrá derecho a un voto. Los electores de cada Estado deberán llenar los requisitos de calificación correspondientes a los electores de la rama más numerosa de las legislaturas de los Estados.

Respecto de la integración del Senado, la fórmula constitucional norteamericana permite determinar el número de senadores mediante el número de estados que conforman la Unión. En la actualidad, Estados Unidos tiene 50 estados, lo que determina la composición del Senado con 100 senadores.

B. Argentina

La Constitución de 1853 tuvo entre sus antecedentes la Constitución norteamericana, y en materia de Poder Legislativo, se adoptó el bicameralismo y, más aún, se adoptó la misma fórmula, esto es, asignar dos escaños a cada una de las provincias en que se dividía Argentina. El sentido era precisamente el mismo que inspiró la norma en la Constitución de Estados Unidos: asegurar una representación idéntica para cada una de las provincias, sin importar el tamaño o la población con que cuenta. Por la reforma constitucional de 1994 se modificó la conformación del Senado en el sentido de aumentar el número de escaños asignados de dos a tres, pero siempre manteniendo que las provincias elijan igual cantidad de representantes. En la actualidad, la Constitución argentina determina en el Artículo 54 la composición del Senado de la siguiente manera:

El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos.

Es interesante hacer presente que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es una provincia y, por eso, se menciona expresamente que tiene derecho a elegir igualmente senadores. Respecto de la integración del Senado, la fórmula constitucional argentina permite determinar el número de senadores por medio del número de provincias que existen. Debido a que Argentina cuenta en la actualidad con 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en total la Cámara Alta se compone de 72 senadores.

C. Australia

Un Senado relativamente menos antiguo que el de Estados Unidos o el de Argentina es el de Australia. La Constitución de 1901 dio forma a todo el entramado institucional

australiano, que en materia legislativa fue diseñado como un sistema bicameral, siendo la Cámara Alta el Senado. La conformación del Senado siguió un criterio territorial, ya que se determinó que a cada uno de los estados correspondía asignar el mismo número de senadores. La Sección 7 del texto establecía:

El Senado estará integrado por senadores de cada Estado, elegidos directamente por el pueblo del Estado, votando, hasta que el Parlamento disponga otra cosa, como un solo electorado. Hasta que el Parlamento disponga otra cosa, habrá seis senadores por cada Estado original. El Parlamento puede promulgar leyes que aumenten o disminuyan el número de senadores para cada Estado, pero de manera que se mantenga la representación equitativa de los varios Estados originarios y que ningún Estado original tenga menos de seis senadores.

A diferencia de otros textos constitucionales, esta carta fundamental incorpora dos aspectos novedosos: a) establece un mínimo de seis senadores, sin perjuicio de que la ley electoral puede determinar un número mayor de senadores por estado, y b) existe una mención expresa e imperativa en cuanto a que el aumento o disminución del número de senadores no puede afectar la representación equitativa entre los estados. Asimismo, la Sección 122 de la carta fundamental australiana permite que aquellos territorios que no poseen la calidad de estados puedan tener representación en las cámaras que componen el Poder Legislativo. En la actualidad, cada uno de los seis estados de Australia elige 12 senadores, a los que se agregan dos senadores por cada uno de los territorios que no tienen la calidad de estados: el Territorio del Norte y el Territorio de la Capital de Australia, y queda, así, el Senado compuesto por 76 senadores⁵. En este sentido, los territorios no tienen igual representación que los estados, lo que es una extensión práctica y lógica de la idea plasmada en el texto constitucional, toda vez que no son estados. Ambos territorios adquirieron representación en el Senado en 1974 mediante una ley aprobada por el Parlamento australiano.

D. Brasil

En el caso del país con mayor población de América del Sur, históricamente el Senado ha sido una poderosa institución al interior de su democracia. A causa de esto, ha llegado, incluso, a destituir al Presidente de la nación recientemente, lo que demuestra la importancia de esta institución.

La Constitución actualmente vigente es la de 1988 y regula la conformación del Senado Federal en su Artículo 47 N° 1: “El Senado Federal se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal, elegidos por voto mayoritario. §1°. Cada Estado y el Distrito Federal elegirán tres Senadores un término de ocho años”.

⁵ Información disponible en el sitio oficial del Senado de Australia en https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief01

La conformación de la Cámara Alta brasileña se hace sobre la base de un criterio estrictamente territorial, en la que cada estado de la federación elige el mismo número de senadores. A diferencia de Australia e igual que en el caso de Argentina, el distrito federal –que no es un estado– igualmente elige tres senadores para que lo representen en el Senado. La carta fundamental busca así asegurar que los estados más pequeños queden en igualdad frente a los estados con mayor población. En la actualidad, el Senado Federal está conformado por 81 senadores, a razón de tres elegidos por cada uno de los 26 estados que componen la federación, y tres por el Distrito Federal.

E. España

España resolvió dejar plasmado en el texto constitucional que el Senado es la cámara legislativa a la que se reserva la representación territorial en el Artículo 69 N° 1 de la Constitución de 1978. A diferencia de las otras constituciones analizadas, si bien esta representación es territorial, igualmente incluye un elemento demográfico para la asignación final de los escaños. Dispone el texto constitucional vigente que cada provincia elegirá cuatro senadores. Pero la integración de la Cámara Alta española considera tres reglas especiales adicionales: (i) la asignación de escaños para las provincias insulares se fija en tres senadores para cada una de las denominadas islas mayores y en uno para otras islas o agrupaciones de islas, (ii) a las poblaciones del Norte de África (Ceuta y Melilla) les asigna dos senadores a cada una y (iii) a las Comunidades Autónomas les corresponderá elegir además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. Esta última regla especial produce como efecto que el número de senadores que conforman en definitiva el Senado sea variable. Esta variación se produce al principio de cada legislatura y toma como referencia el censo de la nación.

VI. ELEMENTOS PARA UN BICAMERALISMO REGIONALIZADOR Y DESCENTRALIZADOR

Debido al contexto constituyente que vive Chile desde 2019, el debate en torno a mantener la estructura bicameral se ha instalado con fuerza, tanto durante el proceso de elección de los convencionales constituyentes como con posterioridad a la creación de la Convención Constitucional en julio de 2021.

Efectivamente, pareciera ser que existe una suerte de asociación en sectores de la opinión pública entre bicameralismo e inacción legislativa. Más aún, algunos sectores han convertido el bicameralismo en una cierta excusa o justificación ante la incapacidad de avanzar en ciertas reformas legislativas. Estas situaciones se deben más bien a un problema político que se refleja en los bajos niveles de confianza que generan los partidos políticos y cuyo efecto se proyecta al Congreso⁶. Incluso, en enero de 2022, un

⁶ Una buena muestra de esta realidad se puede ver en Estudio Nacional de Opinión Pública. Encuesta CEP 85 de agosto 2021, publicada por el Centro de Estudios Públicos (CEP). Resultados

grupo de convencionales ingresó una propuesta de Congreso Plurinacional de carácter unicameral, suprimiendo derechamente la segunda cámara.

Aun así, siguiendo los ejemplos de otras democracias en otras latitudes, se puede mantener el sistema bicameral, precisamente, para profundizar la institucionalidad democrática. Desde esta perspectiva, el Senado podría contribuir tanto a la representación como a la descentralización, lo que se podría lograr en parte con los siguientes cambios:

A. Senado: cámara legislativa territorial

Tratándose de un Estado unitario y no federal, mantener un Senado cuya conformación es a base del principio de representación territorial permite reconocer una realidad de descentralización geográfica y a la vez le confiere a la institución un papel como instrumento de descentralización (Fernandois Vöhringer, 1997). Más aún, si durante el proceso constituyente se avanza hacia un modelo de Estado unitario, pero con mayores atribuciones para las unidades territoriales en que se divide el país, esta fórmula podría configurar un buen complemento para la nueva institucionalidad.

En este sentido, la Constitución podría perfectamente incluir una declaración expresa, como la Constitución de España en su Artículo 69 en cuanto a que se trata de la cámara legislativa de representación territorial. Otra fórmula podría implicar que se mencione expresamente que los senadores se eligen por cada región, lo que en la práctica produce el efecto de considerar esta cámara como la de representación territorial del país. Lo que se busca es que desde la perspectiva constitucional no exista espacio para que sea otro factor distinto al territorial el que explique la integración de la Cámara Alta.

B. Igual número de senadores por cada región, sin importar la población de cada territorio

Establecer que existirá un Senado o Cámara Alta –con independencia del nombre que se le asigne– que estará conformado por un idéntico número de senadores elegidos por sufragio universal y directo en cada una de las regiones o territorios en que se divida administrativamente Chile sería una novedad. Sería una verdadera innovación en materia de reconocimiento de las aspiraciones de los chilenos que no residen en la capital de que cada región tiene al menos en una esfera del quehacer nacional la misma importancia. En efecto, sería la primera vez en la historia republicana nacional que una de las cámaras legislativas se integra con exactamente el mismo número de representantes por territorio, sin importar la población que reside en ella.

La posibilidad de que una región como Arica, que de acuerdo con el último censo tiene una población de 226.000 habitantes, o Aysén, que tiene una población total de 103.000 habitantes, tengan el mismo número de representantes que la Región Metropolitana

y datos disponibles en <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2021/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-85-septiembre-2021>

que con 7.112.000 habitantes concentra cerca el 40% de la población de Chile⁷, sin lugar a duda, es un verdadero cambio de paradigma.

¿Por qué? Porque por primera vez se estaría reconociendo que cada territorio administrativo en que se divide la nación tiene un mismo valor político para la toma de decisiones. El mensaje que se transmite desde esta perspectiva es precisamente uno de igualdad política-institucional, ya que, al momento de tomar decisiones mediante la votación de iniciativas legales, el ciudadano de Arica tiene el mismo peso que el ciudadano de Valparaíso, y el ciudadano de Aysén tiene el mismo peso que el de Santiago. Al reservar esta igualdad de representación al Senado, se refuerza a la vez el criterio de representación de la Cámara Baja, esto es la cantidad de población: a mayor población mayor número de representantes.

¿Cuántos senadores asignar? Pareciera que dos escaños por región podrían no reflejar del todo la realidad regional que se busca representar. En este sentido, parece prudente fijar el número de senadores en tres por cada región, lo que con la actual división política-administrativa del país implicaría un Senado integrado por 51 senadores.

Es pertinente hacer presente que en la actualidad el Senado tiene como número fijo de integración 50 senadores, por lo que solo habría que agregar un senador más y redistribuir los escaños para lograr la representación equitativa. Sin embargo, es necesario reconocer que esta fórmula permite un incremento automático de los senadores con la creación por ley de nuevas regiones, lo que sí podría elevar el número de senadores. Por lo mismo se podría innovar introduciendo una norma constitucional que obligara a disminuir a dos el número de senadores que elige cada región en caso de que la aplicación de la norma vigente resultara en un Senado compuesto por más de 60 senadores, que es lo mismo que contar con más de 20 regiones.

La identidad regional podría ser perfectamente reforzada con esta institucionalidad, toda vez que eventualmente senadores de distinta inclinación política podrían perfectamente llegar a acuerdos para aprobar iniciativas que beneficien directamente a su región o rechazar aquellos proyectos que las perjudiquen. Lo anterior se puede dar eventualmente sin perjuicio de la línea que adopten sus compañeros de bancada o correligionarios de partido. Podría ser un verdadero incentivo para cruzar el pasillo. En esta misma línea, un Senado conformado de esta manera podría facilitar una mejor coordinación entre los representantes de las regiones menos pobladas, de manera que al momento de legislar se tomen en consideración las realidades de estos territorios, realidades que muchas veces quedan olvidadas en la tramitación legislativa y que solo quedan en evidencia al implementar las leyes.

⁷ De acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2017 publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile, disponible en https://www.ine.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicaci%C3%B3n-de-resultados/presentacion_de_la_segunda_entrega_de_resultados_censo2017.pdf?sfvrsn=2fb08fd9_6

C. Sistema electoral

Otra herramienta para lograr una correcta diferenciación entre la Cámara de Diputados y el Senado podría ser el mecanismo de elección de los senadores. Si bien los tiempos actuales hacen muy difícil –casi imposible– contar con un Senado cuyos miembros sean elegidos por votación indirecta o designados por otros órganos del Estado, perfectamente podría establecerse que la elección se orientara por el principio mayoritario en la carta fundamental al que deberá ajustarse las respectivas leyes.

Así lo hizo la Constitución de 1925 al disponer en su artículo 25 que para la elección de diputados y senadores se emplearía un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad. Así también lo hace la Constitución de Argentina en su artículo 54 al prescribir, respecto de la elección de los senadores, que corresponderán dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la banca restante al partido político que le siga en número de votos.

No obstante, es necesario tener presente que el sistema de elección es una materia que históricamente ha sido reservada a la ley, por lo que solo se trataría de establecer un criterio orientador para el legislador. Lo relevante en todo caso es que podría establecerse cualquier sistema electoral siempre y cuando sea distinto al que se determine para la elección de los diputados. Apuntar a un sistema mayoritario y no proporcional es una idea que vale la pena considerar, toda vez que daría una conformación diversa a la delegación de senadores de una región respecto de la delegación de diputados.

D. Competencias y atribuciones legislativas

En materia de competencias y atribuciones, y sin perjuicio de mantener aquellas que actualmente tiene el Senado en materia de una serie de nombramientos de altos funcionarios o en materia de acusaciones constitucionales, podrían introducirse elementos que reforzaran esta función desde la perspectiva estrictamente legislativa. Un mecanismo consiste en establecer ciertas preeminencias a la hora de tramitar proyectos de ley, esto es, reservar el inicio de cierto tipo de proyectos de ley a una u otra cámara.

El texto constitucional podría asignar una preeminencia a la Cámara de Diputados en materia de la formación de leyes que impliquen desembolsos financieros del Estado no previstos en la ley de presupuestos, así como también la creación de nuevos impuestos, tributos o cargas destinados a aumentar los ingresos nacionales. Esto se traduciría en que esta clase de iniciativas legales comiencen obligatoriamente su discusión en la Cámara de Diputados, con lo que quedaría al Senado el rol de revisor de las referidas mociones. Debido a que se busca reforzar el rol de cámara construida sobre el principio de representación de población, la Cámara Baja sería la llamada a discutir en primer lugar los gastos e ingresos de la nación. Se trataría de una ampliación de la norma contenida en el Artículo 65 inciso segundo del texto constitucional vigente, que solo se refiere a las leyes sobre tributos, a la ley de presupuestos y a las leyes de reclutamiento.

En el actual texto constitucional se establece que los proyectos de ley de amnistía y de indultos generales deben comenzar su tramitación en el Senado. Una nueva

redacción constitucional podría establecer que los proyectos de ley que versan respecto de la modificación de la organización político-administrativa de la nación, como son la creación, supresión o modificación de regiones, provincias y comunas, comiencen su tramitación exclusivamente en el Senado. Este mismo criterio podría aplicarse en el caso de la aprobación, supresión o eliminación de zonas francas o de beneficios especiales que se establezcan para una o más secciones territoriales específicas.

VII. CONCLUSIONES

En la actualidad, el bicameralismo se encuentra sometido a fuerte escrutinio por parte de la ciudadanía en las democracias, y Chile no es la excepción. En efecto, se ha vuelto habitual en distintas democracias que cuentan con una Cámara Alta, sobre todo aquellas que ejercen la función legislativa en igualdad de términos con la cámara política, concentrar las críticas en la existencia de dos cámaras legislativas para encontrar respuesta ante lo que se percibe como pasividad legislativa. En Chile, esto ocurre en medio de un proceso para redactar una nueva Constitución política.

En el caso de Estados no federales, como el de Chile, existe la preocupación permanente respecto de la verdadera necesidad del bicameralismo, sobre todo si no cumple con los objetivos de descentralización y representación de intereses territoriales por la debilidad de sus facultades, ni con el de mejorar la calidad de la legislación por tener integración y función idénticas a las de la Cámara política (Fernandois Vöhringer, 1997).

Es posible afirmar que, si el criterio para asignar el número de representantes para el Senado tiene un elemento asociado a la población, efectivamente se debilita la existencia de un Congreso bicameral, toda vez que perfectamente se podría argumentar válidamente que sería mejor eliminar esta cámara. Lo mismo sucede si no existe una clara diferenciación de competencias en materias legislativas entre la Cámara Alta y la Cámara Baja.

¿En qué se diferenciaría institucionalmente la integración de ambas cámaras? Aparentemente en nada. ¿Que justificaría tener dos cámaras que se integran con el mismo criterio y que tienen las mismas facultades legislativas? Pareciera, objetivamente, que nada, y que aquel argumento en cuanto a que el Senado tiene un carácter más reflexivo y de moderación y que cumple una función revisora de la legislación no permite justificar por sí solo el bicameralismo en Chile. Por el contrario, al no introducir elementos diferenciadores se va decantando en la opinión pública la crítica de que termina siendo un obstáculo para la voluntad popular, provocando frustración y no una contribución saludable al proceso legislativo.

Si se quiere mantener el sistema bicameral, es necesario introducir varios cambios en materia constitucional para que, así, la Cámara Alta encuentre justificación firme y duradera ante las críticas, sean estas las tradicionales o las nuevas surgidas del populismo y autoritarismo actuales: a) el Senado como la cámara legislativa de representación territorial, b) una idéntica representación de cada unidad territorial, c) sistema electoral distinto al de la Cámara de Diputados y d) funciones legislativas diferenciadas entre Senado y Cámara de Diputados. De estos cambios puede depender la permanencia del

Senado en la institucionalidad nacional, esto es, mantener el sistema bicameral en vez de optar por un sistema unicameral.

En caso contrario, el Senado será visto como un elemento de obstrucción y no como la cámara revisora que está llamada a perfeccionar las leyes y normas en el marco del proceso legislativo.

REFERENCIAS

- ABIZADEH, A. (Septiembre de 2021). Representation, Bicameralism, Political Equality, and Sortition. *Perspectives on Politics*, 19(3), 791-806.
- SÁNCHEZ, F. (2004). Cámaras Diferentes, Partidos Iguales: Los Partidos Políticos en los Bicameralismos de Iberoamérica. *América Latina Hoy*(38), 77-100.
- ANDRADE GEYWITZ, C. (1991). *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- BOENINGER, E. (1997). *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- CAMPOS HARRIET, F. (1951). *Manual de Historia Constitucional de Chile*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- HEISE GONZÁLEZ, J. (1959). *Historia Constitucional de Chile*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- FERMANDOIS VÖHRINGER, A. (1997). El Senado en el Derecho Comparado. *Revista Chilena de Derecho*, 24(2), 273-311.
- BOUDON, J. (2016). Bicameralism or Bicameralisms: Typology Test of Bicameral Parliaments. *Historia et ius* (10), 1-13.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (1925). *Actas Oficiales de las Sesiones de celebradas por Comisión y Sub-comisiones encargadas del estudio y Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*. Santiago: Imprenta Universitaria.
- ARANCIBIA MATTAR, J., BRAHM GARCÍA, E., E IRARRÁZAVAL GOMIEN, A. (2008). *Actas del Consejo de Estado en Chile (1976-1990)* (Vol. 1). Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (1989). *Historia de Ley N° 18.825 Reforma de la Constitución Política de la República*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- ACTAS OFICIALES COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. (s.f.). Constituciones políticas y Actas constitucionales. Recuperado el 15 de enero de 2022, de https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/60446
- SÁNCHEZ, F. (2004). Cámaras Diferentes, Partidos Iguales: Los Partidos Políticos en los Bicameralismos de Iberoamérica. *América Latina Hoy* (38), 77-100.