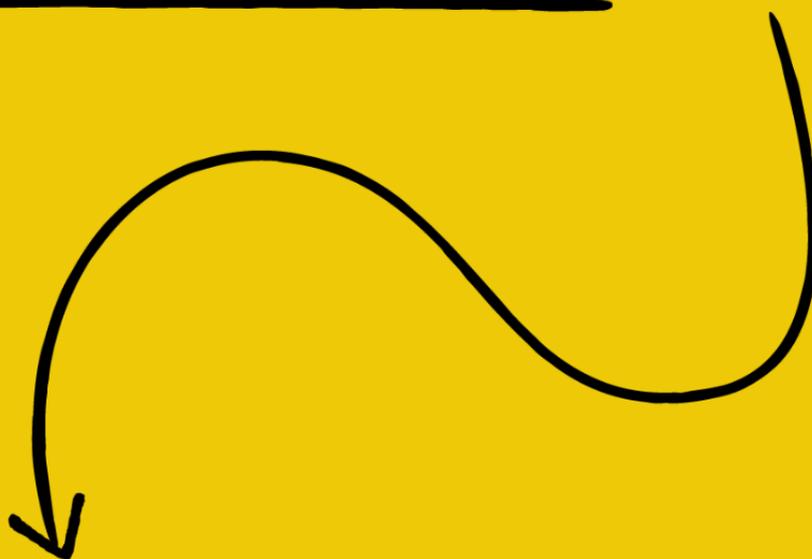


Aspectos críticos del Reglamento de la Convención Constitucional



Informe. Aspectos críticos del Reglamento de la Convención Constitucional¹.

Claudio Fuentes S., profesor titular Universidad Diego Portales, Coordinador Plataforma Contexto.

Presentación preparada para la Comisión de Reglamento de la Convención Constitucional, Santiago, Chile, 29 de julio, 2021.

Introducción

Agradecemos la oportunidad de brindar algunas ideas sobre el reglamento que debiese organizar el trabajo de la Convención. La experiencia comparada sobre procesos constituyentes (ONU 2014) muestra que existen algunos aspectos esenciales que deben considerarse en un reglamento que define las reglas de funcionamiento de una Asamblea o Convención:

(a) **Organización funcional interna de la Convención**, Esta dimensión incluye temas como la estructura y funciones de la mesa directiva, funciones y organización de la secretaría técnica, definición de las Comisiones y rol del pleno, procedimientos para los sistemas de reclamación, normas de asignaciones, establecimiento de comités y procedimientos de funcionamiento en relación a la mesa, normas de uso de la palabra, y políticas de inclusión al interior de la Convención.

(b) **Mecanismo para la toma de decisiones**, que incluye temas asociados al trámite de aprobación de las normas, plazos y mecanismos para presentación de mociones e indicaciones, definición de votaciones en Comisión y plenario, función de comisiones, entre otros.

(c) **Regulación de los mecanismos de participación ciudadana en la Convención**, que incluye las regulaciones para asistir a la Convención por parte de individuos o instituciones, mecanismos de la Convención de participación, y vínculo de convencionales con los territorios.

¹ Esta presentación esta basada y contiene extractos de anteriores trabajos preparados por el mismo autor y publicados en Plataforma Contexto (El Reglamento de la Convención, Claudio Fuentes, 2020) y en CIPER Chile (La primera Batalla de la Convención: El Reglamento, 27 de febrero, 2021). El autor agradece los insumos del equipo de plataforma Contexto que han servido para organizar esta presentación.

(d) **Probidad y ética**, que considera normas de probidad, lobby y conflicto de interés, así como las sanciones por la vulneración a estas normas.

(e) **Transparencia**, que considera mecanismos de publicidad de las sesiones, establecimiento de excepciones a publicidad (sesiones secretas), y acceso a información. (ver Tabla anexa al final de este informe).

ASPECTOS CRITICOS PARA EL FUNCIONAMIENTO

Gran parte del debate sobre la Convención Constituyente ha girado en torno a la norma de decisión de 2/3 para la aprobación del texto constitucional y los mecanismos de participación ciudadana en relación al proceso constituyente. Como la Convención ha organizado su trabajo en diferentes comisiones que incluyen transparencia, descentralización y participación, quisiera en esta ocasión centrarme en algunos nudos críticos menos abordados en el debate público, pero igualmente relevantes.

1) El procedimiento de aprobación de las normas

Un primer nudo crítico que deberán resolver en esta Comisión se refiere al diseño del procedimiento para aprobar el texto constitucional. Al respecto, y como bien ustedes deben conocer, existen cuatro grandes temas a resolver: ¿quién tendrá la última palabra? ¿cuál será el ciclo de discusión? ¿Con qué quórum se aprobarán las normas? Y ¿Cuáles serán los plazos destinados a cada etapa?

a) ¿Quién tendrá la última palabra? Comisión-centrismo versus Plenario-centrismo.

La primera cuestión aquí es decidir quién tendrá la última palabra. Existe coincidencia en la experiencia comparada y en el debate sobre los reglamentos que se ha dado aquí en el país que un modelo de trabajo de comisiones es el más adecuado. En la experiencia comparada las Asambleas Constituyentes han tenido entre 5 y 20 comisiones temáticas, por lo que no existe un “ideal”. Lo relevante aquí es combinar los temas que se desean tratar con los equilibrios de poder que se representan en la Convención de modo que las distintas fuerzas queden lo suficientemente representadas en

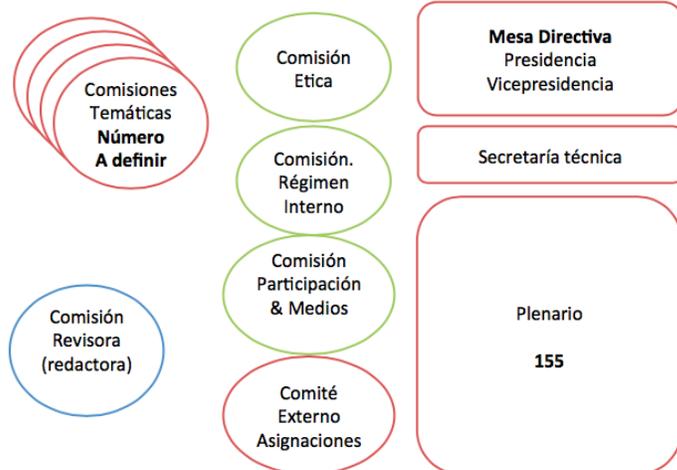
cada comisión. Mi sugerencia sería establecer como mínimo las siguientes comisiones temáticas: (1) Preámbulo y principios, (2) derechos y deberes, (3) Régimen de Gobierno, (4) instituciones de justicia, (5) descentralización y gobierno municipal, (6) otras instituciones autónomas, (7) reforma a la constitución y artículos transitorios. Además, debiesen existir comisiones ad hoc de: (8) Etica, (9) régimen interno, (10) Participación ciudadana, y (11) Comisión de Armonización, que vela por la coherencia del texto.

Ahora bien, lo fundamental aquí será preguntarse sobre qué rol cumplirán las Comisiones en relación al plenario. Algunas propuestas que se han dado a conocer públicamente han señalado que debiese predominar un esquema decisional centrado en las Comisiones (Soto 2020, Verdugo 2020, Horizontal 2021). Se sostiene en esta perspectiva que es allí donde debiese centrarse la deliberación y aprobación de normas y donde el Plenario ratificará el trabajo de Comisiones. Todavía más, se explicita un rol crucial a una “Comisión de Armonización”, que es la encargada de velar porque las diferentes partes del texto constitucional sean coherentes. En general, la mayoría de las Asambleas Constituyentes han establecido esta comisión de armonización, la pregunta es qué rol tendrá durante el debate. En la visión Comisión-céntrica, la Comisión de Armonización observa y comenta borradores que emite cada una de las comisiones temáticas, participa de la revisión del texto una vez que es aprobado por el plenario, y eventualmente resuelve conflictos de interpretación.

Frente a este modelo, existe otro que coloca mayor énfasis en el rol del plenario en la aprobación de textos. Aquí, el centro de decisiones está en lo que apruebe el plenario, concibiéndolo siempre como la última voz en el proceso de toma de decisiones. En un modelo como este, el trabajo de Comisiones debe ser refrendado por el Plenario, y la Comisión de Armonización cumple un rol importante, pero menos incidente durante el proceso de aprobación. Esta comisión comentaría textos al final del proceso y siempre sometiendo la última palabra al Plenario.

Estructura básica

contexto+



(b) ¿Cuál será el ciclo de aprobación? Circular vs. Lineal.

A grandes rasgos existen dos grandes diseños para la estructura de toma de decisiones. El primero es más bien circular, y que se organiza a partir de una constante iteración entre las Comisiones y el Plenario. En este modelo lo que se busca es establecer consensos a partir de un número relevante de intercambios entre Comisiones y Plenario. Por ejemplo, en el modelo propuesto por Soto (2020), existe una iteración intensa entre las comisiones temáticas y una comisión “técnica” o de armonización que hace las veces de filtro de las propuestas ante el plenario. Este modelo concentra el poder de decisión en la mencionada comisión de armonización que actuará siempre entre las comisiones temáticas y el plenario.

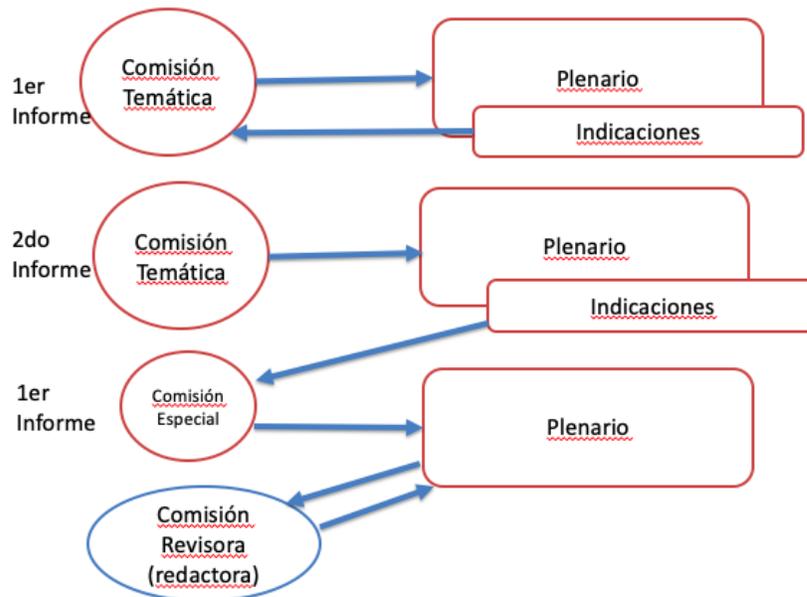
Como contrapartida está un modelo más lineal, donde el resultado de las comisiones temáticas pase directamente al plenario para su aprobación, enmienda o rechazo. Este ciclo podría repetirse solo una vez, después de lo cual se podría establecer una comisión especial para resolver diferencias entre las Comisiones y el Plenario. La Comisión de armonización sería una instancia que intervendría solo al final del ciclo de aprobación del articulado de la nueva Constitución.

En algunos casos (Bolivia, por ejemplo), se estableció una “Comisión de Concertación” encargada de buscar establecer un acuerdo cuando había

propuestas de mayoría que no alcanzaban los 2/3. Dicha Comisión ad hoc la integraba la Mesa Directiva, los o las Presidentes de la Comisión del artículo en cuestión y los jefes de las representaciones de las listas respectivas.

Ciclo de aprobación

contexto+



(c) Quórum de aprobación en Comisiones

Un aspecto que no debiese suscitar diferencias es que el quórum de aprobación de las normas en Comisión debiese ser por mayoría simple o absoluta (50%+ 1 de los presentes o 50% + 1 de constituyentes en ejercicio), mientras que en el plenario debiese aplicarse la norma de los 2/3 de los y las convencionales en ejercicio. Lo anterior facilita la búsqueda de acuerdos en las respectivas comisiones pero establece el requisito de acuerdos más exigentes en el Plenario, con lo que la posibilidad de llegar a generar acuerdos sigue estando centrado en el plenario.

(d) Plazos de aprobación

Tal como indicamos anteriormente, otro elemento central en el proceso se refiere a establecer tiempos específicos para evacuar informes. Por ejemplo, Si en el plenario se discute un informe de Comisión y se realizan indicaciones y se regresa a esa Comisión, debiese entonces establecerse un plazo (¿5 días, 10 días?) para que la Comisión informe a la Mesa Directiva sobre aquellas

indicaciones. Esta dinámica de establecer plazos perentorios ayuda a organizar el debate y promover acuerdos para avanzar en la redacción del texto. Lo mismo se podría establecer respecto del trabajo inicial de las Comisiones, de modo de establecer una línea de tiempo para el trabajo de Comisiones.

2) Estructura y funciones de la Secretaría técnica.

Como es conocido, la Constitución establece que (art. 133): “La Convención deberá constituir una secretaría técnica, la que será conformada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional”. Señala además que “Corresponderá al Presidente de la República o a los órganos que éste determine prestar el apoyo técnico, administrativo y financiero que sea necesario para la instalación y funcionamiento de la Convención”. Para esto último, el Ejecutivo creó una Unidad Administrativa en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Corresponderá al reglamento regular las funciones y dependencia de esta Secretaría Técnica. Al respecto, convendría clarificar las funciones de decisión, que le corresponden al Plenario de la Convención; y las funciones operativas, que es necesario crear. Por ejemplo, es muy probable que la Convención decida mantener una Comisión de Participación integrada por representantes electos y electas de la Convención, o una de Comunicaciones y Transparencia. Dichas Comisiones debiesen permitir establecer directrices, definir políticas y resolver problemas que se susciten en la operacionalización de dichas políticas. Sin embargo, se requiere de establecer en esas mismas esferas un equipo de apoyo que ejecute procesos de participación, sistematice propuestas, organice informes, etc. Asimismo, se requiere de una unidad de comunicaciones.

La secretaría técnica entonces, debiese concentrar las siguientes funciones:

(a) Apoyo a Contenidos. Brindar apoyo jurídico/técnico al trabajo de las comisiones que se conformarán que incluye, secretaría jurídica de la mesa directiva, secretarías de actas de comisiones, coordinación de redactores, unidad jurídica, asesoría a convencionales en temas de transparencia y probidad, vínculo con la BCN, estadísticas.

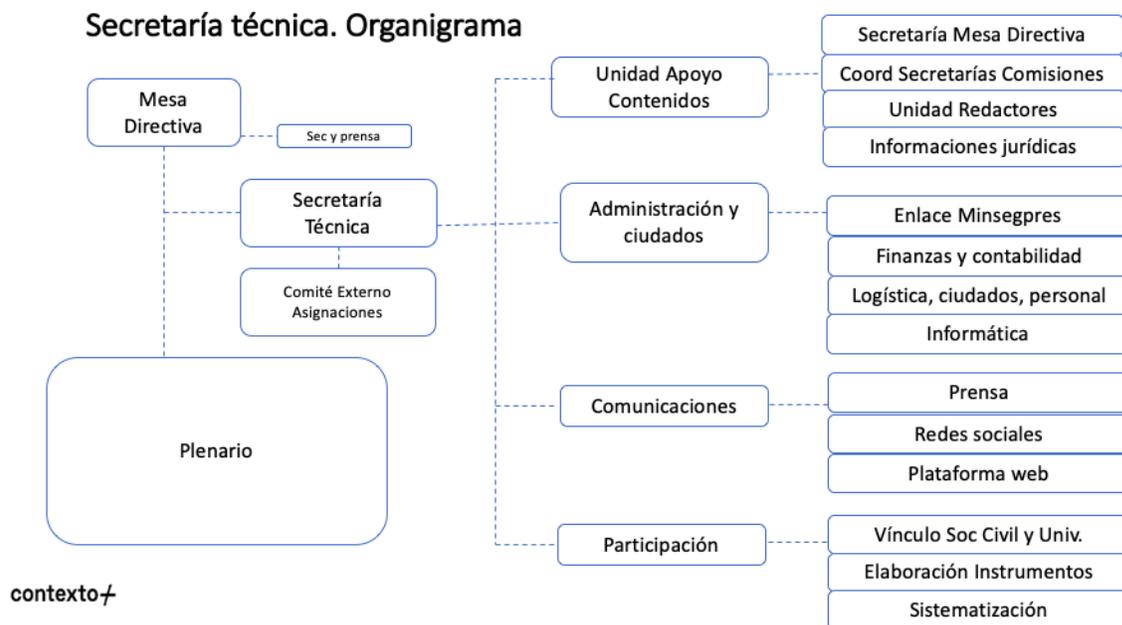
(b)Administrativo/financiera. Establecer un enlace con la Unidad administrativa del Ejecutivo para aspectos administrativos y financieros, llevar

las finanzas propias de la Convención, apoyo técnico/logístico, cuidados, apoyo informático a la Convención. Además, establecer un vínculo con el Comité externo de asignaciones.

(c) Comunicaciones. Enlace con la prensa, apoyo para comunicaciones oficiales, gestión de redes sociales, gestión de plataforma web, entre otros.

(d) Participación. Vínculo con organizaciones sociales y universitarias; elaboración de instrumentos o dispositivos de participación, recepción y sistematización de propuestas, elaboración de informes para la Convención.

De este modo, el organigrama de la secretaría técnica debiese ser algo como lo que se propone a continuación y que incluye una unidad de apoyo de contenidos, una unidad de administración y cuidados, una unidad de comunicaciones, y una unidad de participación:



3) Organización por Colectivos o Comités

Otro aspecto a resolver se refiere al modo en que se organizarán internamente las diferentes agrupaciones políticas y sociales que concurran a la Convención. Como no todos los y las integrante de la Convención podrán estar encima de cada uno de los temas que se debatirán, seguramente se organizarán “comités” por afinidad política o por listas. De hecho, esto ya está sucediendo.

Por lo tanto, para hacer más eficiente el trabajo de la Convención, debiesen formalizarse estos colectivos o comités.

Este tipo de organización está pensada solo desde el punto de vista administrativo dado que ahorra tiempo, permite coordinaciones de información y genera mayor eficiencia en las deliberaciones. Las personas que son independientes también deberían organizarse de modo de no actuar en desventaja en relación a fuerzas políticas más organizadas.

4) Participación ciudadana y Plazos del trabajo de la Convención.

Aunque otra Comisión está abordando el tema de la Participación Popular, es fundamental que quede expresado esto en el reglamento. Con anterioridad hemos realizado propuestas sobre instrumentos de participación ([Delamaza y Fuentes 2020](#)). Existe amplio consenso sobre la necesidad de establecer mecanismos de participación individual e institucional en el trabajo de Comisiones vía audiencias; así como mecanismos de rendición de cuentas de los y las representantes frente a la ciudadanía. La Red de Centros (2021) sugiere, entre otros dispositivos, la realización de un Foro Nacional integrado por ciudadanía elegida por sorteo y que propondrá las bases o principios de la Constitución, recolección de propuestas hechas por cabildos autoconvocados, establecimiento de cabildos temáticas, iniciativa ciudadana de propuestas con un mínimo de firmas, y la generación de alianzas con municipios y universidades para recoger propuestas sobre todo de lugares alejados de la capital.

Insistimos en tres cuestiones críticas sobre la participación ciudadana. Primero, se requiere definir un procedimiento expedito y “amigable” para que la ciudadanía pueda realizar propuestas ante la Convención. Idealmente se requeriría de **un solo canal oficial para conducir las propuestas**, con un formato estandarizado y que permita su agregación y sistematización. No se trata aquí de hacer encuestas ciudadanas con alternativas fijas y preconcebidas, ni tampoco dejar ventanas abiertas para recibir propuestas en distinto índole y en cualquier formato. Se necesita de una metodología que logre capturar y equilibrar la complejidad de los temas en discusión con la necesidad de sistematizar prioridades y propuestas concretas.

En segundo lugar, la participación ciudadana **requiere de un proceso de retroalimentación**. No basta que la Convención reciba cientos de miles de propuestas que entrarán en un buzón y que nadie sabrá si logró ser traducida en una propuesta. Idealmente la Convención--al final de sus deliberaciones--debiese ser capaz de contrastar el texto de Nueva Constitución con la agregación de propuestas elaboradas por la ciudadanía. Para ello, cobra relevancia la Unidad de Participación, entendida como un cuerpo técnico que trabaje en la Convención y que sistematice las propuestas de la ciudadanía.

En tercer lugar, debe armonizarse **el timing de las deliberaciones de la Convención con las propuestas ciudadanas**. En otras palabras, debiese establecerse un ciclo de levantamiento de propuestas que permita nutrir las deliberaciones que ustedes tendrán. Las propuestas no servirán si llegan tarde, si no son sistematizadas y si no existe una traducción de ellas en el debate constitucional. Por lo mismo, se sugiere organizar una “carta Gantt” o una línea de tiempo donde se establezcan HITOS de participación y de levantamiento de propuestas, y que aquello permita alimentar las deliberaciones temáticas que tendrán.

5) Probidad y transparencia

En materia de probidad y transparencia, la comisión de ética ha comenzado a deliberar sobre el asunto por lo que aquí nos limitaremos a señalar que en el Reglamento se requiere desarrollar un acápite sobre el particular. Como ustedes saben, la Convención deberá regirse por la ley 20.880 de probidad y la ley 20.730 que regula el lobby y la gestión de intereses particulares frente a la autoridad pública. Pero la Convención podría establecer un estándar todavía mas alto en estas materias. Por ejemplo, hoy para un congresista constituye un acto voluntario el declarar un conflicto de interés al momento de votar una ley.

En la Convención debiesen existir ciertas prohibiciones de modo de explicitar que al existir determinados conflictos de interés, el o la constituyente deberá inhibirse de votar sobre una determinada materia. Otro aspecto que no está regulado, y que podría explicitarse en el reglamento, se refiere a la declaración de intereses de los particulares o “expertos/as” que concurren a una audiencia ante la Convención. Junto a María Jaraquemada hemos realizado una serie de

propuestas en “estándares de probidad y transparencia en la Convención” (Claudio Fuentes y María Jaraquemada, 2021)

Finalmente, en la siguiente tabla se mencionan aspectos que otros reglamentos de Asambleas Constituyentes han incluido y que deberán ser considerados en el reglamento de la Convención:

Aspectos considerados en Reglamentos de Asambleas Constituyentes

Ambitos	Aspectos específicos
Generales	Actos decisorios de la Convención (acuerdos, mandatos, resoluciones, instructivos, reglamentos, etc.)
Órganos decisorios	Plenario: funciones, atribuciones. Mesa Directiva: integración, funciones y atribuciones, reemplazos. Comisiones: integración, funciones y atribuciones, reemplazos. Subcomisiones: integración, funciones y atribuciones, reemplazos. Secretaría técnica: integración, funciones y atribuciones, Otros órganos: integración, funciones y atribuciones.
Convencionales	Derechos y obligaciones Pérdida de condición de convencional Jornadas de trabajo Régimen de licencias y permisos
Procedimientos de debate	Capacidad para presentar propuestas. Citación a reuniones de pleno y comisiones Uso de la palabra Incumplimiento del reglamento Término del debate Mociones Definición de la Tabla u orden de debate Rectificación de votación Control de asistencia Quorum para sesionar
Ciclo aprobación texto	Procedimiento de aprobación en Comisión y envío a Mesa Directiva Orden de debate en pleno por la Mesa

	<p>Discusión general y particular en Pleno</p> <p>Indicaciones para Comisión, número de convencionales requeridos</p> <p>Plazos para emitir informes y revisión de ellos</p> <p>Relatores de informes en plenario, uso de tiempos. Comisión de Armonización/o de redacción, funciones Plazos para debate en cada etapa.</p>
Votaciones	<p>Formas de votación</p> <p>Opciones de votación (A favor, en contra, abstención, en blanco, etc.?)</p> <p>Registro de votaciones</p>
Etica y Probidad	<p>Normas de funcionamiento</p> <p>Normas de sanción</p> <p>Normas que regulan prevención de actos</p>
Otros aspectos	<p>Asesorías</p> <p>Toma de actas</p> <p>Comunicaciones</p> <p>Transparencia,</p> <p>Participación ciudadana</p> <p>Traducción simultánea</p> <p>Procedimientos de consulta a pueblos originarios y tribales</p> <p>Presupuesto y administración</p> <p>Normas para regular audiencias públicas</p> <p>Normas para permitir público y medios de comunicación</p>

Tabla basada en revisión de reglamentos de Asambleas constituyentes de Ecuador, Sudáfrica, Túnez, Bolivia.

Fuentes consultadas y otras referencias

Cámara de Diputados. 2020. Reglamento de la Cámara de Diputados. Valparaíso, agosto de 2020.

Carreño, Carolina. ¿Cómo debe ser un reglamento constituyente? Diario Constitucional.

<https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/como-debe-ser-un-reglamento-constituyente/>

Consejo para la Transparencia. 2020. Transparencia y probidad durante el proceso constituyente. www.consejotransparencia.cl.

Delamaza, Gonzalo. 2020. Participación ciudadana en el proceso constituyente.

<https://plataformacontexto.cl/recurso/111>

Delamaza, Gonzalo y Claudio Fuentes. 2020. Hacia una Convención abierta: participación ciudadana en el proceso constituyente. 27 de septiembre, 2020. <https://www.ciperchile.cl/2020/09/27/hacia-una-convencion-abierta-participacion-ciudadana-en-el-proceso-constituyente/>

Fuentes, Claudio. 2021. *El reglamento de la Convención*. <http://www.plataformacontexto.cl>.

Fuentes, Claudio y María Jaraquemada, Estándares de probidad y transparencia en la Convención. CiperChile, 25 de junio, 2021. <https://www.ciperchile.cl/2021/06/25/estandares-de-probidad-y-transparencia-en-la-convencion/>

Hedling, Nora. 2011. A practical Guide to Constitution Building: Principles and Cross-cutting Themes. IDEA Internacional. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/practical-guide-to-constitution-building/a-practical-guide-to-constitution-building-chapter-2.pdf>

ONU. 2014. Guía para la elaboración de constituciones preparada por un constitutionmaker. Reglamentos. Agosto de 2014.

Peña, Marisol. 2020. Mecanismos de participación ciudadana en el Convención Constitucional. Presentación en seminario “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento. Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Valparaíso.

Red de Centros. 2021. *Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional*. Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución.

Rumbo Colectivo et al. 2020. Reglamento para un proceso constituyente participativo. Propuestas de centros de pensamiento. 28 de diciembre, 2020.

Sierra, Lucas. 2020. El reglamento de la Convención y el riesgo de la “hoja en blanco”. Puntos de Referencia, CEP Chile.

Soto, Sebastián. 2020. Procedimiento y organización de la Convención para aprobar un texto de nueva Constitución. Presentación en seminario “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento. Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Valparaíso.

Verdugo, Sergio. 2020. Algunos criterios para el reglamento de la Convención. Santiago. Horizontal. 15 de octubre, 2020.

Otros documentos revisados

Reglamento de la Asamblea Constituyente del Ecuador. 2007
<https://constitutionnet.org/sites/default/files/reglamente2.pdf>

Reglas internas Asamblea Constituyente de South Africa. 1994.
https://constitutionnet.org/sites/default/files/standing_rules_for_the_constitutional_assembly_rules_of_procedure.pdf

Bill Proctor & Ikbal Ben Moussa. The Tunisian Constituent Assembly’s By-Laws: a Brief Analysis. 2012. IDEA Internacional.
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tunisian-constituent-assembly-by-laws-brief-analysis.pdf>

Reglamento de la asamblea constituyente de Bolivia.
<https://constitutionnet.org/sites/default/files/Bolivia%20CA%20Rules%20Spanish.pdf>