

PROPUESTAS PARA EL REGLAMENTO DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL

POR UNA **NUEVA**
C  **NSTI**
TUCION

Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución
porunanuevaconstitucion.cl
[@xunanuevacons](https://twitter.com/xunanuevacons)

ENERO 2021

Documento preparado por:

Centro Democracia y Comunidad
Chile 21
Chile Movilizado
Fundación Participa
Fundación por la Democracia
Fundación Socialdemócrata
Horizonte Ciudadano
Instituto Igualdad
La Alameda
La Brújula
La Casa Común
Red de Estudios para la Profundización Democrática
Red Liberal
Rumbo Colectivo

PROPUESTAS PARA EL REGLAMENTO DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL

ENERO 2021

La **Red de Centros de Estudios por una nueva Constitución** aspira a contribuir a la discusión pública sobre el reglamento de funcionamiento de la Convención Constitucional, razón por la cual hemos elaborado propuestas que sirvan como insumo a los candidatos y candidatas para su uso y discusión durante la campaña y, de esta manera, facilitar su aprobación una vez iniciado el trabajo de la Convención. Estas ideas tratan sobre materias fundamentales que buscan fortalecer la legitimidad del órgano constituyente y del proyecto constitucional que se elabore para ser ratificado en el plebiscito acordado en itinerario constitucional.

Como Red de Centros creemos que, los siguientes puntos, son los más relevantes de la discusión sobre el reglamento y, en el caso que corresponda, las propuestas más factibles de aplicar:

1/ El objetivo de la Convención es redactar un proyecto de nueva constitución para proponer a la ciudadanía y someterlo a su ratificación. El reglamento debe estar al servicio de este propósito, facilitando la toma de decisiones y minimizando las posibilidades de boicotear u obstaculizar el proceso.

2/ Una vez redactado el proyecto de texto constitucional en su totalidad, no requiere más ratificación que la dispuesta por el art. 142 de la Constitución actual, es decir, a través de un plebiscito nacional. Esto se sustenta en los siguientes argumentos:

▶ El artículo 133 de la Constitución no exige que la Convención vote el texto final de su propuesta de nueva Constitución como un todo. Basta con que cada una de las normas de dicho texto hayan sido aprobadas con quórum de dos tercios. La exigencia de "ratificación" final del texto como un todo no es

exigida por el artículo: no se sigue del sentido natural de la palabras, es contraria al espíritu del acuerdo del 15 de noviembre, y es contraproducente respecto de la intención de ese acuerdo y de la ley 21.200, esto es, permitir la aprobación de un nuevo texto constitucional.

▶ La idea de que esa "ratificación" final es necesaria para asegurar la coherencia del texto no tiene fundamento alguno. La coherencia de un texto constitucional solo puede lograrse de manera progresiva, por medio de mecanismos que velen por ella durante el desarrollo de la labor constituyente, como los que se presentan en este documento. Por el contrario, es precisamente la exigencia de una "ratificación" final lo que haría más probable la introducción de incoherencias o disposiciones impertinentes debido a la presión de una minoría que decida estratégicamente esperar al último momento para amenazar con su poder veto.

▶ Por ello, la aprobación de las normas conforme al quórum de dos tercios debe realizarse de manera parcial y progresiva, resolviendo primero las materias y principios generales y que deben servir de base para el desarrollo de la normativa más específica. Solo esta forma de proceder hace posible que el texto constitucional final pueda llegar a ser aceptado y reconocido como legítimo por toda la Convención y la ciudadanía. La exigencia de "ratificación" final crea los incentivos para que una minoría se atrinchere con la disposición a poner en riesgo que la Convención apruebe un texto constitucional. Este riesgo es especialmente grave si materias fundamentales se dejan para la discusión final.

▶ En cambio, la aprobación por dos tercios parcializada hace más probable que el resultado final refleje múltiples acuerdos entre distintos sectores respecto de diversas cuestiones, de manera que en el resultado final todos y todas puedan reconocerse, en vez de llegar a un resultado que dos tercios aprueban por completo y un tercio rechaza por completo. La aprobación parcializada permite reflejar mejor la diversidad representada en la Convención al ser fruto de un amplio acuerdo que reconoce diferencias entre quienes participaron de su elaboración.

Finalmente, la "ratificación" final, en tanto abre la posibilidad de cambios significativos de última hora, posterga la oportunidad de que la ciudadanía conozca la propuesta de nueva constitución hasta el momento en que esta termine su funcionamiento. **La aprobación parcializada permite que la ciudadanía vaya conociendo las cuestiones ya acordadas**, favoreciendo que pueda apropiarse de ella durante el proceso de manera que la voluntad que se manifieste en el plebiscito de salida responda a un juicio informado, y que el resultado sea la ratificación del texto aprobado por la Convención.

3/ Atendido el objetivo de la Convención, como también, el principio democrático y el texto constitucional vigente, el quórum de dos tercios de los miembros en ejercicio debe interpretarse de forma estricta, aplicándose sólo a las disposiciones individualmente consideradas y al reglamento de votación. **En consecuencia, toda otra materia se podrá decidir mediante mayoría simple (50 % más 1 de los miembros presentes) o absoluta (50% más 1 de los miembros en ejercicio), según lo determine la propia Convención.**

Por ejemplo, la Convención podrá acordar que la regla general en otras disposiciones sea mayoría simple pero reserve para mayoría absoluta los acuerdos sobre cuestiones tales como las disposiciones del reglamento no referidas a normas sobre votaciones, u otras. La elección de Presidente/a y Vicepresidente/a de la Convención será de todos modos por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, atendido lo dispuesto en el art. 133 de la Constitución.

En todo caso, debe considerarse que el quórum de dos tercios tiene sentido tratando de votaciones del pleno de la Convención, el que recoge toda la diversidad de posturas, mientras que en instancias como comisiones la representatividad es imperfecta y la regla de dos tercios llevaría a distorsiones.

4/ **El reglamento debe ser un instrumento simple de aplicar, con una extensión acotada**, de modo de contener sólo las normas mínimas necesarias para el funcionamiento de la Convención y el cumplimiento de su fin. Mientras más extenso y complejo sea el reglamento, más difícil será que cuente con suficiente respaldo para su aprobación. El

reglamento debe, entonces, estar orientado a establecer las bases del funcionamiento de la Convención, junto a una orgánica interna que le permita realizar adecuadamente su labor.

Dentro de las alternativas posibles, se podría considerar atribuir a la Mesa Directiva de la Convención, la potestad de dotarse de mecanismos para encontrar las alternativas para destrabar los nudos o disensos que obstaculicen el funcionamiento convencional, o crear un Comité de Armonización, compuesto por convencionales, para velar por la calidad técnica, coherencia interna y completitud del texto constitucional. Dentro de las alternativas posibles, se podría considerar atribuir a la Mesa Directiva de la Convención, la potestad de dotarse de mecanismos para encontrar las alternativas para destrabar los nudos o disensos que obstaculicen el funcionamiento convencional, o crear un Comité de Armonización, compuesto por convencionales, para velar por la calidad técnica, coherencia interna y completitud del texto constitucional.

5/ Además, **el procedimiento de formación de una norma constitucional debe ser simple, de modo tal que la ciudadanía en las distintas regiones del país pueda comprenderlo** y participar oportunamente en el proceso, conociendo sus resultados y los impactos de las decisiones que se adopten en la Convención.

6/ **El reglamento debe contemplar mecanismos para resolver contradicciones graves del texto constitucional, para velar por su coherencia formal.** Esto es especialmente necesario respecto de aquellas materias orgánicas de la nueva constitución, evitando que existan contradicciones graves y evidentes que dificulten sustantivamente su posterior aplicación (ej. establecimiento de instituciones incompatibles, otorgamiento de potestades de manera contradictoria a distintos órganos del estado, etc.). La exigencia de coherencia respecto a materias de la parte dogmática, tales como principios y derechos fundamentales, no es procedente, ya que es esperable que en estas materias el lenguaje que se emplee permita distintas interpretaciones al momento de su aplicación, sin que esto implique, necesariamente, un defecto del texto constitucional.

Una alternativa es establecer una comisión ad hoc, concebida como una delegación de convencionales electos por el Pleno para realizar una revisión final, en términos formales y de estilo, de la propuesta de texto constitucional aprobada. Su funcionamiento sería similar al de las comisiones temáticas y sus integrantes. Se elegirían al final del proceso, una vez concluido el trabajo en comisiones y cerrado el debate constitucional por parte del Pleno. La Comisión Revisora podría efectuar, por unanimidad, sugerencias de ajustes finales al texto para mejorar su redacción y calidad, y corregir errores o defectos que se detecten. Estas modificaciones deberían ser sometidas a aprobación del Pleno, el que debería votar artículo por artículo las enmiendas propuestas en el informe de la referida comisión.

estado, derechos fundamentales, régimen de gobierno, entre otras) **sean resueltas y sirvan de base para las materias posteriores**, evitando que los temas más controversiales dominen completamente el debate por sobre otras materias menos polémicas, pero igualmente importantes. Este cronograma debe servir de guía para ordenar el proceso y no necesariamente fije de manera irrevocable o exhaustiva las materias a discutir. Por tanto, debe ser un instrumento de carácter flexible que permita su revisión en caso de ser necesario y ajustarse a las necesidades que se vayan presentando.

Asimismo, el reglamento podrá definir un número de comisiones, el cómo y quiénes participarán en estas comisiones, mecanismo elegido para determinar aquello, el número máximo y mínimo de comisiones que un/una constituyente puede participar y la obligación de integrar algunas secretarías que se han indicado a lo largo de esta propuesta para asegurar la carga laboral equitativa dentro de todos los constituyentes

7/ El reglamento debe contemplar un procedimiento de reclamación interno que permita resolver más rápidamente que la Corte Suprema los reclamos procedimentales, de modo de desincentivar la instrumentalización del procedimiento establecido en el artículo 136 de la Constitución. Junto a ello, la Convención podría acordar enviar a la Corte Suprema un oficio en que conste tal procedimiento interno, y observaciones al procedimiento adoptado o en vías a adoptar por el máximo tribunal, para que las tenga a bien considerar.

10/ Si bien la Convención requerirá de recursos que serán suministrados por otros órganos del Estado, **esto no debe afectar su independencia y autonomía**. Se debe evitar delegar en otros órganos del Estado tareas especialmente sensibles para el proceso constituyente, como el desarrollo de actividades de participación ciudadana, o, al menos, disponer de mecanismos para controlar que estas tareas sean correctamente implementadas. La ley de presupuesto establece para el año 2021 un monto total de \$6.708.253.000 para la CC, desglosado en: \$3.753.328.000 para gastos en personal, \$192.800.000 para bienes y servicios de consumo, \$1.407.464.000 para las asignaciones de los convencionales, y \$854.661.000 para las sedes de la convención (Palacio Pereira y ex Congreso). Se cuenta tan solo con \$500.000.000 para participación ciudadana y difusión. Estos montos son insuficientes. Dado que la Convención será la depositaria del ejercicio del poder constituyente originario, se debe asegurar que los poderes constituidos no limiten o restrinjan en los hechos el trabajo de la Convención, lo cual implica que se aseguren los recursos suficientes para el éxito del proceso.

8/ El reglamento debe servir para exigir el cumplimiento de los objetivos de la Convención dentro del tiempo fijado para ello. La Convención tendrá un plazo acotado para la elaboración de la propuesta de texto constitucional, por lo tanto, debe propender a agilizar los procesos para alcanzar ese objetivo. Las y los convencionales y los órganos de la convención deberán velar en todo momento por el cumplimiento de los plazos para cada hito del proceso.

9/ La Convención debe organizar su trabajo de modo tal de proponer a la ciudadanía un texto que abarque todos los aspectos propios y fundamentales de una Constitución, al menos en sus bases mínimas. Por esto, es importante que la Convención elabore un **cronograma de trabajo que permita ordenar las etapas del proceso y lograr que todas las materias propias de una Constitución sean discutidas en un orden lógico y progresivo de manera que cuestiones fundamentales e imprescindibles** (por ejemplo, forma de

11/ El reglamento debe contemplar la incorporación de mecanismos que permitan **resguardar su autonomía ante cualquier poder constituido**; en especial, evitando que

el Ejecutivo y el Tribunal Constitucional incidan, directa o indirectamente, de hecho o derecho, en el trabajo de la Convención, sin perjuicio del rol que le cabe al gobierno conforme al art. 133 inciso final de la Constitución, en lo que atañe al apoyo técnico, administrativo y financiero para la instalación y funcionamiento del órgano constituyente.

12/ Se debe evitar distraer a las y los convencionales de sus labores esenciales. Las y los convencionales serán elegidos para participar en los debates políticos y en la deliberación. Considerando el poco tiempo que hay para el desarrollo de estas funciones, es necesario librarlos de distracciones innecesarias, como lidiar con asuntos administrativos

Para ello, una alternativa es la creación de una Secretaría u Oficina Administrativa, órgano encargado de implementar y prestar soporte en todas las tareas administrativas encomendadas por la Convención, a través de su Mesa Directiva. Idealmente, este órgano debería estar encabezado por funcionarias y funcionarios ajenos a la Convención.

13/ Con base en el punto 12, es necesario precisar que **todos los órganos técnicos que coadyuven en el trabajo de la convención estarán siempre supeditados a las/los convencionales**, quienes a través del órgano político que defina la Convención, serán quienes dirigirán, encomendarán, coordinarán y supervisarán la labor de los técnicos.

14/ Una de las primeras tareas de la/los convencionales será decidir la integración de los órganos de apoyo. Para ello, hay que **diseñar mecanismos de nombramiento transparentes que den garantías de imparcialidad, calidad técnica, profesionalismo y sujeción política a la voluntad de la convención.**

15/ Se deben crear mecanismos que permitan que el proyecto de nueva constitución genere efectivamente una nueva, es decir, que signifique una ruptura con la práctica política-constitucional originada en la dictadura y abra el horizonte de lo políticamente posible. Para ello, **es necesario implementar mecanismos de resguardo,**

tales como no considerar el texto actual como base desde la cual redactar la nueva constitución, ni los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Asimismo, se sugiere no depender exclusivamente de organismos técnicos inmersos en la práctica política-constitucional vigente (como es la Biblioteca del Congreso Nacional) y promover una asesoría técnica transdisciplinaria.

Para lo anterior, considerando tanto las restricciones presupuestarias como el rol que la sociedad chilena le asigna a sus universidades (i. e. aquellas agrupadas en el Consorcio de Universidades del Estado de Chile), debe proponerse que puedan cumplir un rol protagónico en el proceso constituyente, tanto en actividades que puedan concentrar la reflexión crítica sobre el cambio constitucional como también, ser un espacio desde el cual se puedan reclutar asesorías expertas interdisciplinarias que no implique gastos, mediante fórmulas como la destinación de aquella/os investigadora/es que la Convención o sus miembros requiera.

16/ El reglamento debe contemplar mecanismos que promuevan la equidad territorial y la descentralización en el trabajo de la Convención, desplegando los esfuerzos necesarios a fin de recoger diagnósticos en las distintas regiones, garantizar la participación de las comunidades de todos los territorios a lo largo del país, incluyendo a la/os chilenos y chilenas en el extranjero.

Para materializar lo anterior, se podrían implementar semanas distritales para que la Convención pueda desplazarse por el país y recibir audiencias públicas sobre los más diversos temas, suspendiendo el trabajo ordinario de las comisiones y del pleno de la Convención. Esas semanas distritales podrían abarcar actividades en más de una región.

El reglamento debe considerar un diseño que permita una convención “itinerante o descentralizada”, que se desplace por el territorio nacional para escuchar a la ciudadanía, promoviendo un mayor acceso, publicidad e inclusión en el y del proceso. Esto puede tener por objeto realizar audiencias públicas, temáticas y/o realizar sus sesiones ordinarias. También pueden implementarse diversas modalidades e instrumentos que consideren el desplazamiento de la Convención o de sus comisiones.

17/ Es necesario reconocer el derecho de la ciudadanía a participar de la Convención y **asegurar mecanismos que fortalezcan una deliberación democrática amplia e incidente** en la toma de decisiones y los procesos que las acompañan.

18/ La ciudadanía debe poder conocer fácilmente el efecto de su participación. En la Convención, se requiere una institucionalidad que permita difundir los mecanismos participativos disponibles. Asimismo, resulta necesario recibir, procesar e incorporar a la toma de decisiones, los insumos de la participación, como también, sistematizar los resultados y, posteriormente, ponerlos a disposición de las/los convencionales, lo cual debe ser comunicado a la ciudadanía. Esta institucionalidad debe ser especialmente accesible, inclusiva y con un potente enfoque de género. Quienes han sido históricamente excluidos del ejercicio del poder constituyente, deben ser, esta vez, sus protagonistas. Para ello, es fundamental que se le dote de prioridad política y de todos los recursos necesarios que le permitan cumplir efectivamente este objetivo.

Una alternativa es que esta institucionalidad sea una Secretaría de Participación Ciudadana u otro órgano ad hoc, que mantenga el vínculo del soberano con su órgano constituyente y sea la encargada de llevar la Convención al pueblo.

19/ La actividad de la Convención es esencialmente pública, y para asegurar una participación ciudadana incidente y un control social eficaz, la institucionalidad responsable de garantizar la participación deberá transparentar a la ciudadanía, de manera oportuna, confiable y clara sus objetivos y reglas de funcionamiento.

Lo anterior no obsta al ejercicio del derecho de petición de la ciudadanía a requerir información sobre lo que se discute, los gastos que se efectúen, las personas a quienes se escucha, los intereses que se representan, el modo de participar, entre otros asuntos.

La transparencia y los controles democráticos funcionan juntos para producir la información que la/os ciudadana/os necesitan y, de esta manera, evaluar y validar las acciones

de sus representantes. Por lo tanto, el reglamento debe contemplar también mecanismos de transparencia y acceso a la información, así como de rendición de cuentas desde los representantes a la/os representada/os, teniendo presente el principio de probidad en la función de la/os convencionales. Lo anterior, se vincula a que quienes tienen la responsabilidad de redactar nuestra carta magna sean responsables de sus actos y decisiones

20/ Asegurar la transparencia implica implementar distintos mecanismos de calidad, como la transmisión televisada o al menos vía streaming de todas las sesiones de comisiones, del pleno, y de las distintas instancias en que estén presentes la/os convencionales en el ejercicio de sus funciones. Además, se podría considerar llegar a medios de comunicaciones regionales, ya que son las herramientas que muchas personas en lugares rurales utilizan para informarse. **El privilegio deliberativo no debe invocarse como causal de secreto o reserva en la Convención.**

La Convención debe contar con un portal web propio, administrado por el órgano interno que resulte pertinente, el cual sirva no solo para la entrega de información, sino que también para recepcionar diagnósticos y propuestas emanadas de la participación de la ciudadanía a través de los distintos mecanismos de participación. Esta iniciativa, debe tratarse de un portal inclusivo y en formato amigable y procesable para la población, utilizando un lenguaje claro y sencillo.

Este portal debe publicar información oportuna siguiendo estándares de transparencia activa de la ley 20.285, debe contener la transmisión por streaming de sesiones, publicación de los documentos que lleguen a conocimiento de comisiones y del pleno, informes de la oficina de participación ciudadana, publicación de declaración de intereses y patrimonio y agenda pública de convencionales, votaciones de los convencionales en los distintos asuntos que se sometan a ello, ejecución presupuestaria de la convención, publicidad y rendición de cuentas de asignaciones de los convencionales, entre otras materias.

21/ Asimismo, el principio de transparencia y publicidad no solo debe ser exigible al órgano constituyente, sino también a los espacios de participación ciudadana que se generen en él.

En la Convención debiese contemplarse un Registro Público de Participación, en el que se incorporen las personas, grupos y organizaciones interesadas en participar en las actividades desarrolladas por la Convención Constitucional, a través de los procedimientos que el reglamento establezca.

22/ El reglamento debe procurar el resguardo de la autonomía de la Convención de todo poder privado, la voz de expertos u organizaciones empresariales no pueden ser decisivas, más allá de la igualdad política de quienes son parte de la comunidad política chilena. Por ello, entre otras medidas, es que se deben resguardar los más altos estándares de probidad y rectitud cívica de las/ los convencionales y funcionaria/os de la Convención. La transparencia debe ser total.

23/ El acceso a la información debe consagrarse como un derecho, facilitando su ejercicio y limitándose únicamente en razón de causas calificadas establecidas en el reglamento y que se justifican de conformidad al derecho internacional de los derechos humanos. Solo la propia Convención podrá controlarlo, mediante mecanismos internos para ello.

El reglamento deberá establecer un procedimiento de acceso a la información, la que deberá ser proporcionada siguiendo estándares de la ley 20.285, podrá ser denegada por las causales que se establezcan en el reglamento y que deben estar conformes al derecho internacional de los derechos humanos y cuyo incumplimiento y sanción será materia de conocimiento del Comité de Ética y Transparencia.

24/ Las normas actuales de probidad en la función pública y regulación del lobby son aplicables por disposición constitucional, pero deben explicitarse en el reglamento y contemplarse mejorar algunos estándares, por ejemplo, incorporando la obligación de efectuar declaración de intereses y patrimonio a los 30 días de dejado el cargo de convencional, y haciéndola extensiva a otra/ros funcionaria/os y autoridades de la convención (miembros del Comité Externo de Asignaciones, miembros de la Secretaría Técnica, entre otros).

Podría pensarse también en normas que regulen el lobby más allá del estándar legal, para garantizar la transparencia absoluta y efectiva respecto de los intereses que se defienden en las distintas instancias de la convención como por ejemplo incorporar la exigencia de transparencia activa por parte de los lobbistas y gestores de intereses.

Las agendas públicas de la/os convencionales y las declaraciones de intereses y patrimonio deberán ser publicadas en el portal web, en formato de datos abiertos y reutilizables.

25/ Comité de Ética y Transparencia: De acuerdo a la Ley N° 20.880, si las declaraciones de patrimonio de la/os diputada/os no se presentan en el plazo legal, serán apercibidos por la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria, y este será el órgano que deberá realizar la misma función respecto de los convencionales, atendido lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución.

Para garantizar la autonomía de la Convención, es necesario crear un Comité de Ética y Transparencia propio, que pueda controlar el cumplimiento de las obligaciones en estas materias.

26/ Independiente de que existan otros **instrumentos de participación** que puedan ser promovidos desde otros espacios, la Convención Constitucional debiera potenciar las siguientes alternativas:

- ▶ **Foro nacional**, integrado por ciudadana/os elegida/os por sorteo y que cuente con garantías mínimas e inclusivas al momento de funcionar, que a través de una jornada de solo un día, dé inicio al debate constitucional y cuyos resultados sirvan de base para la Convención.
- ▶ **Reconocimiento de cabildos autoconvocados** que la ciudadanía ha venido realizando espontáneamente, cuyos resultados sean procesados y sistematizados por la Convención y entregados como insumos a los convencionales.
- ▶ **Cabildos temáticos**, convocados por la Convención, que aborden a nivel nacional durante días específicos, temas comunes y determinados, cuyos resultados sean procesados y sistematizados por la Convención y entregados como insumos a la/os convencionales.
- ▶ **Iniciativa ciudadana de propuestas** para consideración de la Convención, con pisos mínimos de apoyo.
- ▶ **Audiencias públicas** en comisiones temáticas o ad hoc, reguladas y registradas.

27/

La Convención debe involucrar a una ciudadanía desafectada de la política y desconfiada de los y las representantes, contemplando mecanismos que democratizen y descentralicen la participación, para que ésta no quede reducida a las élites. La participación, atendido el contexto de pandemia, deberá considerar, en algunos casos, la modalidad digital o en línea. Esto implica, necesariamente, hacerse cargo de la brecha digital, generando alianzas con universidades regionales, municipalidades u otros organismos que permitan facilitar una participación que se despliegue de manera inclusiva. En caso contrario, puede producirse una cooptación por parte de quienes tienen mayor acceso a los medios digitales y a información, a las redes en torno a la convención y/o mayor experiencia en estas materias. Debe impulsarse la participación de quienes nunca son escuchados, así como de quienes se encuentran en zonas alejadas.

Centro Democracia y Comunidad

Chile 21

Chile Movilizado

Fundación Participa

Fundación por la Democracia

Fundación Socialdemócrata

Horizonte Ciudadano

Instituto Igualdad

La Alameda

La Brújula

La Casa Común

Red de Estudios para la Profundización Democrática

Red Liberal

Rumbo Colectivo



Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución

porunanuevaconstitucion.cl

@xunanuevacons

