

**PRIMER INSUMO CONSTITUCIONAL:**

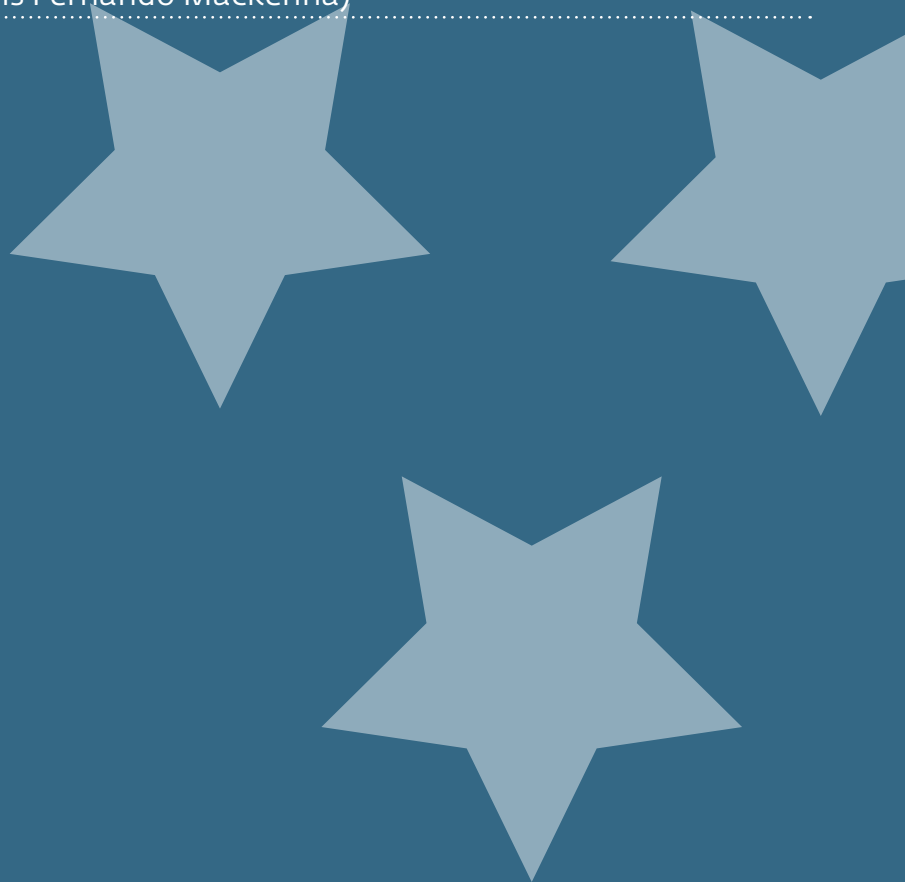
# EL REGLAMENTO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL.

---

**Equipo**  
Instituto Res Publica

# ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. Mecanismo de trabajo de la Convención Constitucional</b><br>(Rodrigo Meléndez)  | <b>04</b> |
| <b>II. Límites de la Convención Constituyente</b><br>(Florencia Muñoz)  | <b>10</b> |
| <b>III. Publicidad y Transparencia en la Convención Constitucional</b><br>(María Paz Romero)                                | <b>16</b> |
| <b>IV. Votación por 2/3 y Nueva Constitución: algunas luces</b><br>(Agustín Núñez)  | <b>23</b> |
| <b>V. Reglamento de la Convención Constituyente: experiencia comparada de Venezuela y Colombia</b> (Luis Fernando Mackenna) | <b>31</b> |



# INTRODUCCIÓN

En vistas a la elección de los constituyentes y al inicio del proceso de discusión institucional de la nueva Constitución, el Instituto Res Publica ha decidido tomar parte en el debate desde los principios que inspiran nuestra Institución, esto es, la dignidad de la persona humana, una sociedad justa, y una sociedad libre.

Aquí presentamos el primer insumo constitucional, que surge de un ciclo de formación en temas constitucionales, sobre el Reglamento de la Convención. La primera tarea que deberá enfrentar la Convención es la de redactar un reglamento, el cual regulará el mecanismo de trabajo de la misma. El mecanismo de trabajo resulta esencial para que el órgano encargado de la redacción de la nueva Constitución cumpla con su objetivo de presentarle al país una nueva Constitución que represente a toda la ciudadanía.

Este documento es una invitación a pensar qué sistema de trabajo permitirá de mejor forma alcanzar aquello que la ciudadanía espera de los futuros constituyentes. Los cinco temas desarrollados son aquellos que consideramos esenciales en el proceso. Analizaremos el mecanismo de trabajo de la Convención, del cual depende el poner los incentivos para que las diferentes grupos con representación logren acuerdos y encuentren puntos comunes sobre los cuales construir nuestra Carta Fundamental. Luego se procederá a tratar la denominada "cláusula de límites" y las garantías de la Convención. En este apartado se tratarán aquellos límites, tanto formales como sustantivos, que han sido impuestos

a los Constituyentes para la redacción de la nueva Constitución, como lo es respetar nuestro carácter de república democrática, las sentencias judiciales firmes y los tratados internacionales. Luego se analizarán dos de los puntos que han encontrado más discordia en la discusión pública: la publicidad de las sesiones de la Convención y la aprobación del texto final por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. La publicidad es un elemento esencial en la discusión, no obstante, esta debe dar espacios para una deliberación libre e institucional entre los constituyentes. En cuanto a la aprobación final del texto por dos tercios, es esencial para dar coherencia interna a la Constitución y tener una Carta que sea fruto de una mayoría democrática real, la que represente a todos los chilenos. Al final del texto, analizaremos los procesos constituyentes de Venezuela y Colombia. Ver cómo se forjaron las cartas fundamentales en la experiencia comparada es un ejercicio valioso, la cual debemos analizar para seguir las en aquello que resulta enriquecedor y observarlas para no cometer los mismos errores.

Esperamos que el presente trabajo desarrollado por nuestro equipo constitucional sea un aporte a la discusión constitucional. Los ensayos del presente documento pueden ser leídos en el orden que prefiera el lector, un ensayo no requiere de la lectura previa de otros, pero la lectura del documento completo permite una visión global de los principales asuntos que serán tratados al momento de la determinación del reglamento para la redacción de la nueva Constitución.



# MECANISMO DE TRABAJO DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL



## ¿Qué es el “mecanismo de trabajo”? Importancia y regulación

Para que la Convención Constitucional pueda ejercer su única labor, la de redactar una nueva Constitución a fin de que la ciudadanía decida entre aquella que está actualmente vigente y la propuesta de la Convención en un plebiscito, será necesario establecer un mecanismo de trabajo que permita la deliberación y los acuerdos necesarios para tal efecto. De esta manera, se vuelve esencial la definición del procedimiento bajo el que se irán aprobando las diversas disposiciones constitucionales por quórum de dos tercios, como lo señala la Constitución vigente,<sup>1</sup> así como aquellas instituciones que servirán de apoyo para un eficaz trabajo de la Convención.

El mecanismo de trabajo deberá constar en el Reglamento de la Convención, como se desprende del artículo 133 inciso tercero de la Constitución Vigente al señalar que “La Convención deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio”. Por lo tanto, el primer gran acuerdo de la Convención serán sus normas propias de funcionamiento las que deberán ser aprobadas por dos tercios. Sin ellas, difícilmente la Convención podrá comenzar con su trabajo constitucional, dado a que no existe marco sobre el cual apoyarse, de ahí la importancia de establecer el mecanismo de trabajo.

La Constitución otorga gran discrecionalidad a la Convención para establecer sus normas,<sup>2</sup> pero, como consta en el artículo 133 inciso cuarto, ni en el Reglamento ni de cualquier otra forma la Convención podrá alterar el quórum de dos tercios para aprobar las normas. Sin embargo, queda la duda si es que la Convención, una vez aprobado el Reglamento, puede modificar las normas originalmente acordadas en este dado que en él se contienen normas sobre procedimiento, y como en el artículo señalado se sostiene que “La Convención no podrá alterar los quórum ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos”,<sup>3</sup> podría entenderse que el Reglamento es inalterable una vez aprobado. Para evitar problemas, es esencial que el Reglamento sea lo más claro y completo posible.



<sup>1</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA, Chile (1980) Art. 133

<sup>2</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA, Chile (1980) Art. 133

<sup>3</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA, Chile (1980) Art. 133

## Instituciones de apoyo

Una de las instituciones sobre la que se sostendrá el trabajo de la Convención es la Secretaría Técnica. Encontramos una incipiente regulación de ella en el artículo 133 inciso quinto de la actual Carta Fundamental, el que señala que deberá estar conformada por “personas de comprobada idoneidad académica o profesional”.<sup>4</sup> Sin embargo, desde el mundo académico ya circulan propuestas frente a las funciones y atribuciones que debe tener la Secretaría. Así, el profesor de la Universidad de Valparaíso, Hugo Tórtora, sostiene que la Secretaría debe prestar tres tipos de asesorías: “jurídica, de redacción en el texto y en manejo de documentación con la información”.<sup>5</sup> Asimismo, ella deberá estar compuesta por subsecretarías que materialicen estos tres tipos de asesorías. Propone, finalmente, que debe estar compuesta por 15 miembros propuestos por 11 convencionales y votados en el Pleno -por todos los convencionales-, y que el Secretario Técnico debe ser nombrado por el Pleno en una votación de mayoría absoluta según una terna.<sup>6</sup> Por otro lado, el profesor de la Universidad del Desarrollo, Sergio Verdugo, señala que el rol de la Secretaría Técnica constará en “asegurar la operatividad de la Convención y la coordinación y establecimiento de las distintas comisiones”,<sup>7</sup> sin entrar en mayores detalles.

Además, varios autores sostienen que, en base a experiencias comparadas, el Reglamento debe contener una Comisión Técnica o de Armonización. Las diversas propuestas en torno a esta Comisión parecen apuntar a lo mismo, señalando como características que

ella será la principal redactora del proyecto de nueva Constitución,<sup>8</sup> procurando la coherencia técnica<sup>9</sup> y elaborando propuestas frente a conflictos entre normas aprobadas.<sup>10</sup> Si bien su conformación, dado su gran importancia política y negociadora, seguramente será instancia de gran debate entre los convencionales, destaca la propuesta de Verdugo, quien propone que esté integrada por convencionales de todas las facciones de la Convención y por expertos constitucionalistas que la asesoren.<sup>11</sup>

Finalmente, para la eficacia en la administración del acotado tiempo de funcionamiento que tendrá la Convención -nueve meses prorrogables por tres meses más-, diversos profesores sostienen que el Reglamento deberá establecer Comisiones Temáticas<sup>12</sup> a fin de dividir el trabajo entre los constituyentes. Sin embargo, no existe claridad respecto a la cantidad de ellas. Sebastián Soto, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile, propone dos comisiones temáticas: una de instituciones y otra sobre derechos, cada una compuesta por 30 convencionales.<sup>13</sup> La ventaja de dos comisiones sería la de disminuir la probabilidad de textos no coordinados entre sí, lo que sucedería en el caso de existir múltiples comisiones, y evitar que cada comisión “pequeña” trate de regularlo todo. Por su parte, Ana María García, profesora de la Universidad de Chile propone que, en lugar de dos comisiones grandes, sería más expedito establecer comisiones temáticas por capítulos constitucionales.<sup>14</sup> Nos parece más acertada la propuesta de Soto, en cuanto facilita la redacción de un cuerpo sistemático y normas coherentes entre sí.

<sup>4</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA, Chile (1980) Art. 133

<sup>5</sup> FACULTAD DE DERECHO UC (2020)

<sup>6</sup> FACULTAD DE DERECHO UC (2020)

<sup>7</sup> VERDUGO (2020) p.10

<sup>8</sup> VERDUGO (2020) p.10

<sup>9</sup> RED DE CENTROS POR UNA NUEVA CONSTITUCIÓN (2021) p. 3 y VERDUGO (2020) p.10

<sup>10</sup> VERDUGO (2020) p.10 y RED DE CENTROS POR UNA NUEVA CONSTITUCIÓN (2021) p. 3

<sup>11</sup> VERDUGO (2020) p. 10-11

<sup>12</sup> ESCUELA DE DERECHO UV (2020)

<sup>13</sup> ESCUELA DE DERECHO UV (2020)

<sup>14</sup> ESCUELA DE DERECHO UV (2020)

## **Procedimiento Circular del profesor Sebastián Soto**

En cuanto al procedimiento de deliberación y aprobación de las normas, destacamos nuevamente la propuesta de Soto quien sostiene que, dada la naturaleza unicameral de la Convención Constitucional, será conveniente un procedimiento circular,<sup>15</sup> lo que se traduce en un “ir y venir” de las propuestas entre el Pleno de la Convención y las Comisiones Temáticas, sin desechar permanentemente ninguna propuesta, en donde interviene también una Comisión Técnica o de Armonización que informa al Pleno del trabajo de las Comisiones y, también, sirve de contrapeso a las deliberaciones de la Convención de una forma similar a como lo es la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados y el Senado.<sup>16</sup> Además, Soto propone que la tarea de la Comisión Técnica o de Armonización se extiende a la recopilación y propuesta de un informe final,<sup>17</sup> el que lógicamente deberá ser propuesto por dos tercios dado que tendrá el carácter de ratificatorio de todo lo anteriormente aprobado cuyo quórum es, también, de dos tercios.<sup>18</sup>

La propuesta en cuestión se estima positiva por tres grandes razones:

**a)** Permite un debate más democrático porque evita el atrincheramiento político de cualquier tercio de la Convención al incentivar el diálogo y las negociaciones. De copiar el procedimiento

legislativo, por ejemplo, la admisibilidad de la propuesta o las votaciones finales posibilitaría que cualquier tercio simplemente se negase a negociar, pudiendo bloquear propuestas sin la posibilidad de renegociar, lo que poco aporta al necesario ambiente de diálogo y confianza que se requiere construir.

**b)** Dado el mandato constitucional de aprobar las normas por dos tercios, toda propuesta se puede perfeccionar tras cada rechazo en el Pleno para ir construyendo, poco a poco, una norma que sea aceptable por el quórum mínimo de convencionales, momento en el que se entenderá aprobada. Así, una norma puede llegar a la propuesta final de nueva Constitución sin importar la cantidad de veces que haya sido rechazada en el Pleno.

**c)** Finalmente, posibilita que la Convención sea capaz de rendir cuentas a la ciudadanía respecto de los avances en la redacción de la propuesta de nueva Constitución, cumpliendo con el alto estándar democrático que exige la ciudadanía y que, además, merece toda democracia representativa. Es justamente el procedimiento circular lo que evidencia el perfeccionamiento de las propuestas y materializa los avances logrados.

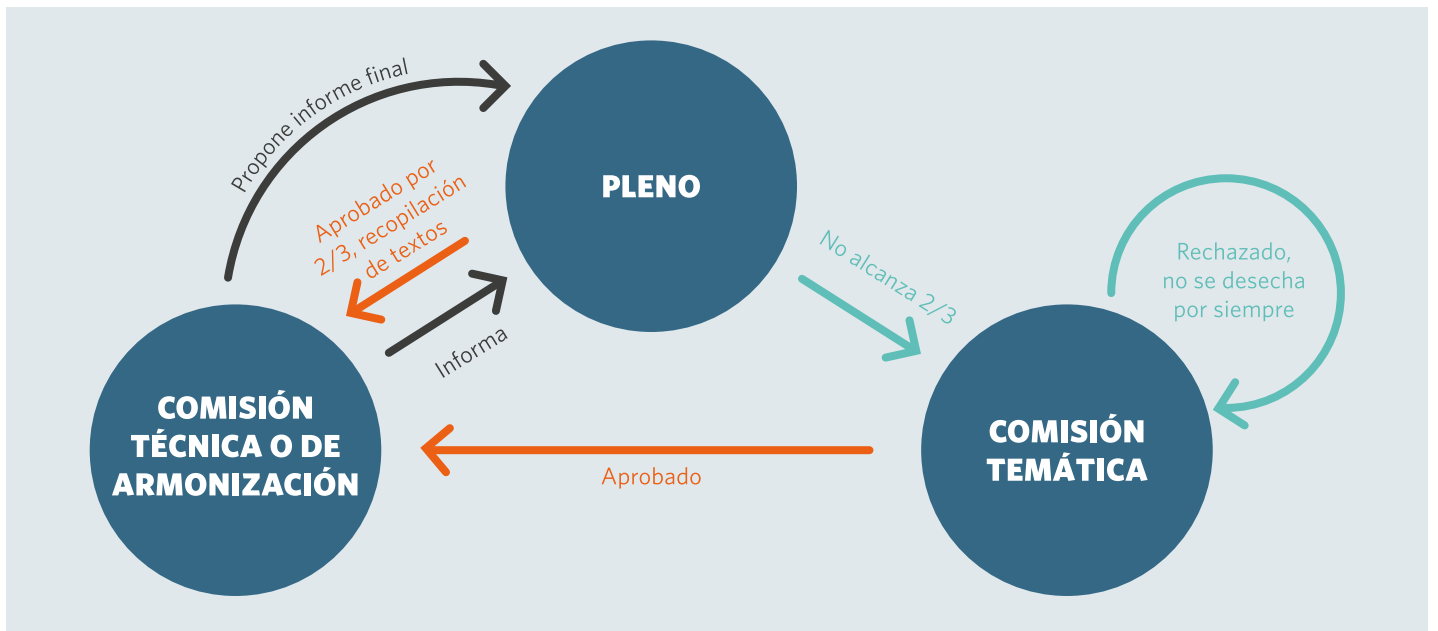
De esta manera, se propone el siguiente esquema de funcionamiento de la Convención y relación entre las instituciones descritas:

<sup>15</sup>ESCUELA DE DERECHO UV (2020)

<sup>16</sup>EL LÍBERO (2021)

<sup>17</sup>EL LÍBERO (2021)

<sup>18</sup>EL MERCURIO ON-LINE (2020)



### **Mecanismo de control de límites materiales**

La Constitución vigente establece en su artículo 136 un procedimiento de reclamación ante la Corte Suprema frente a infracciones de forma o procedimiento. Sin embargo, no se contempla mecanismo alguno para la supervigilancia de los límites materiales o de fondo que la Convención deberá respetar y que se encuentran en el artículo 135 inciso final: “carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

No obstante, dado a que la Convención posee una gran discrecionalidad para la creación de su Reglamento, nada prohíbe que la Convención pueda establecer un mecanismo interno de salvaguarda de estos límites. Por ejemplo, de manera similar a como funciona el requerimiento de inconstitucionalidad preventivo facultativo, se puede establecer que bajo requerimiento de a lo menos un cuarto de los convencionales en ejercicio, la Secretaría Técnica -estando compuesta por constitucionalistas- deba pronunciarse sobre la adecuación de una propuesta de una Comisión Temática antes que ella deba ser votada por el Pleno, cuyo

pronunciamiento sea vinculante en cuanto a la procedencia de la votación. Si se decide que es conforme a los límites materiales, procede su votación ante el Pleno, de lo contrario la propuesta deberá volver a la comisión de origen.

### **Conclusiones**

El Reglamento de la Convención Constitucional, que deberá ser aprobado por dos tercios de los convencionales, será esencial en el desarrollo del debate y la creación de un ambiente propicio para las negociaciones. Por lo mismo, se puede afirmar que el éxito de la Convención Constitucional radica, en buena medida, en el Reglamento. Así, se requiere de instituciones dinámicas que no entorpezcan el proceso deliberativo y de un mecanismo de trabajo que permita fácilmente ir probando distintas alternativas normativas a fin de que, por medio de la colaboración de todas las fuerzas políticas, se vaya construyendo aquella norma capaz de conseguir el apoyo de dos tercios de la Convención. El procedimiento circular del profesor Soto, va encaminado en esta dirección y se ve como uno de los mejores modelos para implementar en el Reglamento, el que será, a fin de cuentas, la Constitución de la Convención.



## BIBLIOGRAFÍA CITADA

---

RED DE CENTROS POR UNA NUEVA CONSTITUCIÓN (2021): Propuestas para el Reglamento de la Convención Constitucional. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/10xzSrHUymDsuChHwDghdUfoQNap2aBEF/view> . Fecha de consulta: 7 de abril de 2021.

EL LÍBERO (2021): Tres coincidencias y tres diferencias en 2 tipos de reglamentos para la Convención Constitucional. Disponible en: <https://ellibero.cl/actualidad/tres-coincidencias-tres-diferencias-en-2-tipos-de-reglamento-para-la-convencion-constitucional/> . Fecha de consulta: 7 de abril de 2021.

FACULTAD DE DERECHO UC (2020): Expertos debatieron sobre el funcionamiento de la Secretaría Técnica de la Convención Constituyente. Disponible en: <http://derecho.uc.cl/es/noticias/27393-cuarto-encuentro-de-coloquios-virtuales-sobre-el-reglamento-de-la-convencion-constitucional> . Fecha de consulta: 7 de abril de 2021.

ESCUELA DE DERECHO UV(2020): Especialistas dialogaron acerca del procedimiento y organización de la convención constitucional en primera sesión de ciclo sobre el

reglamento. Disponible en: <https://www.derechouv.cl/especialistas-dialogaron-sobre-el-procedimiento-y-organizacion-de-la-convencion-constitucional-en-primera-sesion-de-ciclo-sobre-el-reglamento/> . Fecha de consulta: 7 de abril de 2021.

EL MERCURIO ON-LINE (2020): El reglamento de los 2/3: La discusión sobre la fórmula que definirá la convención para consensuar una Carta Magna. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/09/29/999284/reglamento-dos-tercios-convencion-constitucional.html> . Fecha de consulta: 7 de abril de 2021.

VERDUGO, Sergio (2020): Algunos criterios para el Reglamento de la Convención. Disponible en: <https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/10/CRC.pdf> . Fecha de consulta: 7 de abril de 2021.

Normas e instrumentos citados  
CHILE, Constitución política de la República (11/08/1980)



# LÍMITES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE



# 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente Chile se encuentra en un proceso constituyente, producto de la crisis social y política que vive el país, en donde se escribirán las bases de una nueva Ley Fundamental del Estado. Para esto, el próximo 15 y 16 de mayo se llevarán a cabo las elecciones de los constituyentes, miembros que integrarán la Convención que estará a cargo de redactar la nueva Constitución.

Por ello, a continuación, se analizarán dos temas relativos al reglamento de la Convención Constitucional y su aplicación en este asunto. En primer lugar, las cláusulas y garantías que limitarán a dicho órgano redactor, y, en segundo lugar, el proceso de reclamación de cuestiones formales ante la Corte Suprema. Ambas materias buscarán asegurar el correcto funcionamiento de la Convención, concediéndole legitimidad al actual proceso y, a su vez, disminuyendo la incertidumbre que se vive en este momento. Estas garantías y límites, si bien son novedosos en procesos como el que vive Chile, permitirán que el país tenga una buena oportunidad de llevar a cabo de la mejor manera posible el cambio institucional en que se encuentra embarcado nuestro país.



## 2. CLÁUSULA DE LÍMITES CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL:

A raíz de la crisis que vive el país, en noviembre del 2019 se suscribió el “Acuerdo por la Paz y Nueva Constitución”, iniciando de este modo un proceso constituyente en Chile, donde se dará paso a la redacción de una nueva Carta Magna que dé un margen jurídico e institucional al país. Para esto, se realizó un plebiscito donde se escogió el órgano encargado de redactarla, una Convención Constitucional integrada por 155 miembros electos por votación popular, con paridad de género en las candidaturas.<sup>19</sup>

Sin embargo, para el buen funcionamiento de la Convención será necesario establecer ciertos márgenes de acción, es decir, “rayar la cancha” señalando limitaciones y garantías que este órgano deberá cumplir para garantizar la voluntad popular, evitando así la temida hoja en blanco.

Actualmente existen dos tipos de límites. Por un lado, encontramos los límites formales que se refieren a limitaciones procedimentales, como el cumplimiento del quórum, mientras que, por otro lado, están los límites sustantivos o sustanciales, que son aquellos de fondo que impiden que la Convención actúe a su arbitrio atribuyéndose poderes soberanos que no le corresponden. Se trata de las limitaciones específicas que se encuentran señaladas en la actual Constitución. Desde un principio las autoridades pensaron en la necesidad de establecer algunos límites explícitos a la Convención de manera que este órgano no actuara vulnerando elementos considerados como centrales nuestra república democrática ni por sobre los demás poderes del Estado, dando en cierto modo una estabilidad jurídica e

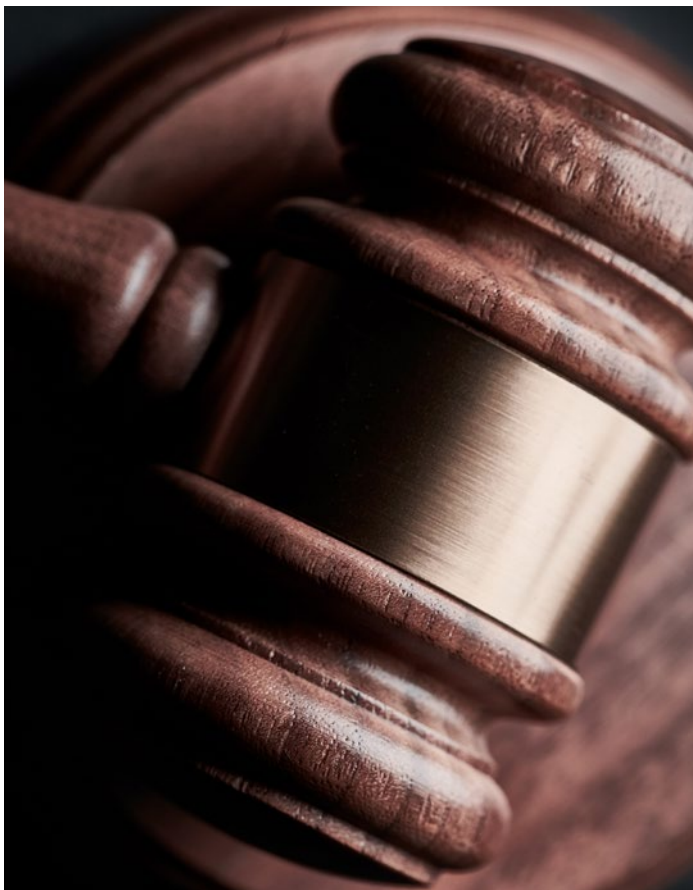
institucional al proceso. Es así como surge la así llamada cláusula de límites que se encuentra en el art. 135 de la actual Constitución, introducida el año 2019 por la ley 21.200 en la cual se señala que “la convención no podrá intervenir ni ejercer ninguna otra función o atribución de otros órganos o autoridades en esta Constitución o en las leyes. [...] El texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes”.<sup>20</sup>

Estos cuatro factores anteriormente mencionados conforman la base sobre la que deberá actuar la Convención durante el proceso constituyente. Esto significa que no pueden pasar a llevar dichos parámetros, pues de lo contrario se estarían atribuyendo un poder que no le corresponde o que no le ha sido expresamente reconocido al diseñar el itinerario constitucional. Además, adecuando su actuación estos márgenes se evitaría partir de absolutamente desde cero con la redacción del texto, pues se trata de conceptos que encaminarán el debate constitucional. Tal como señala Arturo Fermandois, “la cláusula de límites es derecho, exigible y vinculante para la convención, no una prosa lírica lanzada al viento”,<sup>21</sup> es decir, se trata de cuestiones que deben garantizarse para avanzar con el proceso constituyente y no son solamente una sugerencia, sino que es algo que fue analizado y considerado necesario para la conclusión de este proceso.

<sup>19</sup>CNN Chile (2020).

<sup>20</sup>CHILE, Constitución Política de la República.

<sup>21</sup>FERMANDOIS (2021)



En relación con las cuestiones de carácter nacional que la convención deberá respetar durante su trabajo, esto es, el carácter de República de Chile, su régimen democrático y las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas, se trata de materias cuyo objetivo es que el proceso se mantenga siempre sometido al estado de derecho, de manera que no actúe como quiera, si no que respetando a los demás poderes del Estado. Se trata de un margen esencial pues actúa como señal de continuidad del sistema político actual.

En cuanto a los Tratados Internacionales, Chile actualmente se encuentra obligado jurídicamente a varios de ellos, como, por ejemplo, el Pacto de San José de Costa Rica y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, ambos ratificados por nuestro país en 1990. En ese sentido, su actuación como

limitación a la Convención Constitucional es fundamental ya que, cualquiera sea su naturaleza, los estados firmantes “no pueden invocar su derecho interno como eximente para incumplir su derecho internacional”,<sup>22</sup> pues se trata de pactos que se ubican jerárquicamente por sobre la Constitución ya que son muchos países los que se ven comprometidos.

Allan Brewer – Carías, Doctor en derecho por la Universidad Central de Venezuela, apuntó recientemente que hoy el cambio constitucional es una forma de evitar el populismo constitucional como ocurrió en países como Venezuela y Bolivia, pues es común en esos casos que las asambleas constituyentes se transformen en un medio de “asalto al poder”, donde un grupo político toma la autoridad del país, destruyendo así las propias instituciones democráticas. Sin embargo, Brewer – Carías menciona que los chilenos están evitando que ocurra esta situación con la introducción del artículo 135 de la actual Constitución Política de la República, pues tal como se mencionó anteriormente, con este se busca fijar los límites a nuestra Convención, no pudiendo intervenir en ninguna otra función o atribución que la institucionalidad vigente encarga a otros órganos y sin la posibilidad de negar o desconocer la vigencia a la Constitución actual. Tampoco en este órgano radicará exclusivamente la soberanía, cosa que si ocurrió en muchos países latinoamericanos, es por ello que se dice que el proceso en Chile es novedoso. En palabras de Allan Brewer – Carías, “deben respetarse los principios del estado de derecho. Eso es muy positivo, y no lo tuvimos en Venezuela. Chile diagnosticó el virus, lo conoció, lo estudió y diseñó una vacuna”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>RIBERA (2020)

<sup>23</sup>BREWER – CARÍAS, EL MERCURIO (2021)

### 3. PROCESO DE RECLAMACIÓN

Respecto al proceso de reclamación, recientemente la Corte Suprema emitió el Auto Acordado 75 – 2021, en donde se ha establecido que será solo dicha Corte quien, podrá resolver las controversias formales y procedimentales que surjan a lo largo de las sesiones y el trabajo de la Convención, es decir, no se podrá recurrir a ella en caso de infracción de un límite sustancial como lo es, por ejemplo, un Tratado Internacional.

Se tratará, entonces, de un tipo de árbitro que dé solución a estos conflictos. El mencionado órgano conecedor de la reclamación estará formado por cinco ministros de la Corte Suprema elegidos por sorteo, de manera que se garantice una actuación imparcial.

Si bien la intervención de la Corte no es lo ideal ya que se trataría de un tercero extraño dentro de la discusión constitucional, esta solo actuará en caso de que al interior de la Convención surjan conflictos sobre cuestiones formales, por ende, en el mejor escenario no será necesaria su intervención siempre y cuando los miembros convencionales cumplan y respeten las cláusulas de límites al momento de debatir y redactar la nueva Constitución, de modo que el máximo tribunal nacional tenga que intervenir la menor cantidad de veces posible.

### 4. CONCLUSIÓN

En conclusión, la Convención Constitucional no es un órgano soberano, en sentido que puede adjudicarse otras funciones o poderes que las expresamente reconocidas, sino que requiere, cumplir con ciertas limitaciones para establecer las competencias de la institución que redactará la Carta Fundamental, otorgando de esta forma legitimidad al proceso.

Así entonces, esta Convención hasta el momento tiene dos cuestiones importantes para el derecho; en primer lugar, una serie de límites explícitos y sustanciales introducidos por el art. 135 de la Constitución vigente, y, en segundo lugar, un órgano de control que permite hacer exigible los límites formales, como lo son los quórum y procedimientos.

Si bien es difícil saber con certeza si la Convención respetará efectivamente estos límites, es necesario conocerlos y estar al tanto de su existencia, pues se trata de un margen jurídico que en principio es vinculante y que deberá respetarse para la correcta redacción de la nueva Constitución. Estos límites tiene como finalidad otorgar la seguridad que este proceso constitucional y los ciudadanos merecen, asunto relevante para el Chile actual y sobre todo para las futuras generaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

---

CNN Chile. (08 de Noviembre de 2020). Obtenido de [https://www.cnnchile.com/plebiscito2020/convencion-constitucional-postulacion-constituyentes\\_20201008/](https://www.cnnchile.com/plebiscito2020/convencion-constitucional-postulacion-constituyentes_20201008/)

Nuevo Poder . (16 de Enero de 2021). Obtenido de <https://www.nuevopoder.cl/la-clausula-de-limites-marco-y-orientacion-arturo-fermandois/>

La Tercera . (26 de Septiembre de 2020). Obtenido de <https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/que-significa-que-la-nueva-constitucion-debera-respetar-los-tratados-internacionales-firmados-por-chile/NT3Z3EEUG5FYVG3QRONTA5XBO4/>

Mercurio, E. (Abril de 2021). Allan Brewer - Carías . Obtenido de <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2021/04/el-mercurio-abril-2021.pdf>



**PUBLICIDAD Y  
TRANSPARENCIA  
EN LA CONVENCION  
CONSTITUCIONAL**





# 1. INTRODUCCIÓN

## ***importancia de la transparencia en el proceso constituyente y su inclusión en el reglamento.***

El primer gran desafío al que se enfrentarán los constituyentes en la etapa del proceso constitucional que está por comenzar, será votar el reglamento interno que los regirá. Sin duda, la publicidad y transparencia del trabajo de la Convención es un tema que debiese incluirse en el reglamento de la misma, pese a que la Constitución vigente se refiere muy someramente al tema. En efecto, la actual Constitución en su capítulo XV sólo hace una breve referencia a aspectos como el quórum de votación, el plazo, y ciertos límites al funcionamiento de la Convención. Por lo tanto, los futuros convencionales gozarán de amplia discrecionalidad en lo referente al reglamento, en el cual es esperable y conveniente que se aborde un tema como el de la publicidad de las sesiones y más generalmente, el de la transparencia de su funcionamiento.

Hoy el concepto de transparencia se ha convertido en un principio rector en el actuar de los órganos del Estado (recogido en el art. 8º de la actual Constitución), especialmente en aquellos que son colegiados, deliberativos y de elección popular. La transparencia permite generar confianza por parte de los ciudadanos en el trabajo que realizan sus representantes

y contribuye a dotar de mayor legitimidad el proceso constituyente. Esto se puede ver reflejado, por ejemplo, en una frase a la que usualmente se recurre cuando se discute sobre estos temas: “este no puede ser un proceso llevado a cabo a espaldas de la ciudadanía”.

La publicidad de las sesiones, es un aspecto de un concepto más amplio como lo es la transparencia. La publicidad permite incrementar la participación ciudadana, incentivar el debate argumentativo, evitar la difusión de información distorsionada o incompleta y sirve como medio efectivo de control ciudadano sobre el proceso constitucional. Si bien lo anterior implica que existan altos estándares de transparencia, es importante tener ciertos matices, ya que una publicidad absoluta puede traer consecuencias negativas o no queridas. Por ejemplo, el traslado de las discusiones a espacios no institucionalizados, la dificultad para alcanzar acuerdos al haber menos espacios de negociación y la prolongación innecesaria del debate.

Dicho lo anterior, es importante tener presente que no existe una sola forma de abordar la transparencia y la publicidad de las sesiones en la Convención; en efecto, se han sugerido varias propuestas al respecto.



## 2. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN EN CHILE:

### **Publicidad y transparencia en el Congreso Nacional.**

La existencia de una Convención Constituyente es un hecho único en Chile. Todos los anteriores cambios constitucionales fueron producto de procesos llevados por comisiones de expertos no elegidos por sufragio universal y directo, y en contextos nacionales en donde la transparencia y publicidad de las actuaciones del estado no era considerado un elemento central de nuestra institucionalidad, de modo que esta es la primera vez que se va a regular al respecto. Por lo mismo, es interesante tener en cuenta la regulación respecto a la transparencia y publicidad de las sesiones de órganos similares, como podría ser el Congreso Nacional. No es de extrañar que el funcionamiento de la Convención se asemeje al Congreso Nacional en cuanto a la división en comisiones, modalidades de deliberación, votación, uso de la palabra, entre otros. Por lo tanto, podría ser un referente en materia de transparencia, sin dejar de tener en cuenta que son órganos con objetivos distintos y un contexto diferente.

La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional<sup>24</sup> define en su artículo 5º A el concepto del principio de transparencia que debe regir a Senadores y Diputados, el cual consiste en “permitir y promover el conocimiento y publicidad de los actos y resoluciones que adopten los diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones en la Sala y en las comisiones, así como las Cámaras y sus órganos internos, y de sus fundamentos y de los procedimientos que utilicen.” De este modo, se entiende que la publicidad de sus actos es la regla general.

De forma más específica, en ambas cámaras se establece que las sesiones de sala serán públicas, junto a sus documentos, registros, actas, asistencia y votaciones.<sup>25</sup> En cuanto a las sesiones de comisión, la Ley Orgánica Constitucional como el Reglamento del Senado es un poco más cauta respecto a la publicidad, ya que establece que serán públicos los acuerdos adoptados (no se refiere a la sesión misma) y los informes que resuman cada sesión serán públicos desde que queden a disposición de la Sala.<sup>26</sup>

Es importante destacar que la ley orgánica que regula al Congreso así como los respectivos reglamentos de ambas cámaras regula ciertas causales de reserva que permiten declarar secreta la sesión de la Sala o de una Comisión. Estas causales se pueden invocar cuando la publicidad de las sesiones y de los antecedentes considerados por la Sala y las comisiones “afectaren el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.<sup>27</sup> El reglamento del Senado agrega una causal abierta al señalar en su art. 68, Nº 3 que serán secretas las sesiones “que el Senado, por los dos tercios de sus miembros presentes, acuerde que tengan este carácter”.<sup>28</sup> En todo caso, siempre se exige que la causal invocada para realizar una sesión secreta esté debidamente justificada y se deje constancia de los fundamentos.

Finalmente, más allá de la regulación legal de su funcionamiento, en la práctica tanto el Senado como la Cámara de Diputados utilizan instrumentos que les permiten mantener

<sup>24</sup>Ley 18.918.

<sup>25</sup>Ley 18.918 Art. 5A, inc. 4.

<sup>26</sup>Ley 18.918 Art. 5A, inc. 5 y 6.

<sup>27</sup>Ley 18.918 Art. 5A, inc. 9.

<sup>28</sup>REGLAMENTO DEL SENADO, art. 68, nº3.

### 3. PUBLICIDAD DE LAS SESIONES:

un elevado nivel de publicidad de sus actos, tales como los canales de televisión CDTV y TV Senado, radio Cámara y canales de Youtube. Además, cuentan con páginas web y redes sociales como Twitter, Instagram y Facebook que les permiten tener una relación más cercana con la ciudadanía e incentivar su participación.

Hay que considerar, en todo caso, que la función parlamentaria no es igual a la de convencional constituyente. Esta última funcionara por un plazo breve y definido y con alta exigencia de quórum aprobatorio para la consecución de acuerdos, lo que hace especialmente necesario favorecer espacios de flexibilidad en el intercambio de opiniones que resulten útiles para la obtención de dichos acuerdos. El diseño del proceso está concebido para la búsqueda de propuestas consensuadas.

Como anteriormente se dijo, la publicidad de las sesiones es uno de los elementos que se enmarca dentro del concepto de transparencia. Es relevante señalar que en esta materia no existe una sola opción. En efecto, hay diversas modalidades, más o menos convenientes, para hacer público el debate constitucional. Estas tampoco deben tomarse como contrapuestas o excluyentes entre sí, más bien, deben evaluarse en su conjunto llegado el caso.

Algunas de las opciones a considerar son las siguientes: (1) publicidad absoluta o parcial, en otras palabras, ¿debe ser de conocimiento público la totalidad de los actos y sesiones de la convención? ¿o sólo ciertos aspectos como los acuerdos, asistencia de convencionales, votaciones, antecedentes, etc?; (2) publicidad en todas las sesiones o en algunas, por ejemplo, podría estimarse que sólo las sesiones de Sala sean públicas y las de Comisión no; (3) el medio de publicidad, ya que es distinto cuando se transmite a través de TV, streaming o cuando se hacen públicas las actas con la transcripción por escrito de las sesiones; (4) publicidad de las sesiones en tiempo real o con reserva temporal, es decir, la discusión se hace pública luego de llegar a un acuerdo o transcurrido un plazo.

Hasta el momento se han dado a conocer diversas propuestas respecto a la publicidad que debieran tener las sesiones de la Convención. Todas parten de la base de que este debe ser un proceso esencialmente transparente, sin embargo, difieren en torno al grado de publicidad que es necesario exigir.

Por un lado, posturas como la del Consejo para la Transparencia defienden que lo más conveniente es que exista total transparencia en las sesiones tanto de Sala como de Comisión, con presencia de público en la medida de lo posible



y que se transmita íntegramente el debate y discusiones por vía streaming, TV e incluso por Redes Sociales.<sup>29</sup> No obstante, hay que tener presente los posibles riesgos que puede acarrear la publicidad absoluta de las sesiones para el desarrollo del proceso constituyente.

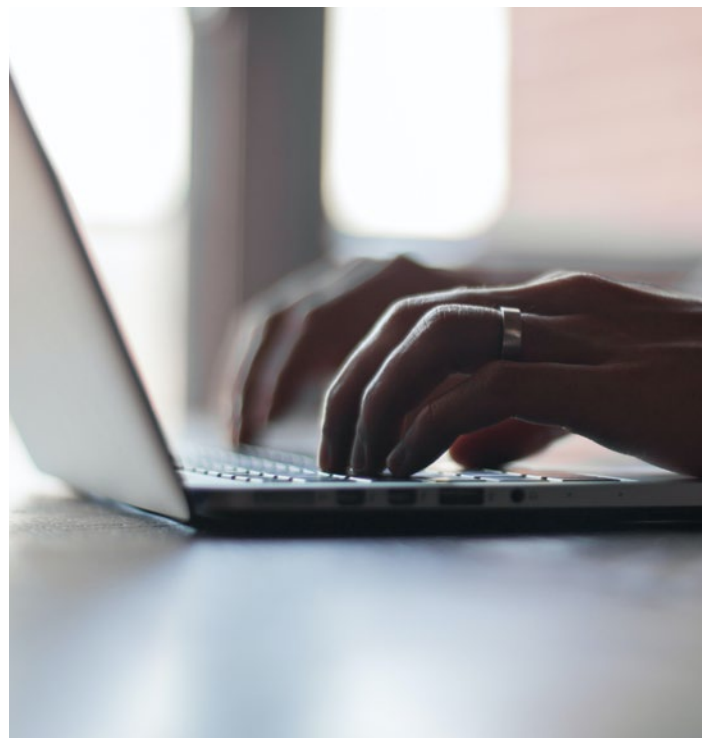
En primer lugar, Sebastián Soto advierte que de no existir espacios de reserva se puede producir una desinstitucionalización de la discusión, es decir, la negociación se traslada a otros espacios no formalizados.<sup>30</sup> Lo anterior es una consecuencia no deseada, ya que el proceso siempre va a tener ciertos espacios de opacidad, incluso si se transmite todo por streaming, pero el objetivo es que sea una opacidad regulada y así evitar las negociaciones “de pasillo”, como llamadas telefónicas y reuniones privadas.

En segundo lugar, cuando las deliberaciones se transmiten por streaming suele ocurrir que las personas hablan a la cámara, dirigiéndose al público que creen que los estará escuchando, y no a su interlocutor directo. Según el constitucionalista Yash Ghai,<sup>31</sup> esto produce que los convencionales tomen posturas firmes que complazcan a sus electores, haciendo más difícil que se cree un ambiente de negociación y diálogo en el que se trate de convencer al otro y dejarse convencer, sino que por el contrario, las opiniones se polarizan aún más. Negociar implica realizar concesiones mutuas para consecución de acuerdos, sin embargo, resulta difícil justificar un cambio de opinión respecto a posturas que ya se han defendido públicamente.

Por otro lado, el clima o entorno altamente crispado y de división en el que se desarrolla este proceso constituye un desafío mayúsculo

para el éxito del mismo. Por lo mismo, parece particularmente importante privilegiar espacios de reflexión libres de mucha presión. La Comisión UC para el Proceso Constitucional destaca la importancia de que los convencionales puedan deliberar y adoptar acuerdos libremente, exentos de cualquier amenaza o presión indebida.<sup>32</sup> En la misma línea, el Instituto de Estudios para la Sociedad (IES) ha dicho que “en presencia de cámaras, los constituyentes sabrán que están siendo observados y escuchados, lo que los obligará a pensar en el interés común y a ser consistentes, pero también hará más evidente el riesgo de ser ridiculizados y ser víctimas de funas”.<sup>33</sup>

Por las razones anteriormente dichas, tanto la posibilidad de decretar el secreto de ciertas sesiones bajo causales determinadas o por el acuerdo de los mismos constituyentes, así como la creación de espacios de reserva temporal dentro de las comisiones, parecen soluciones razonables que permiten equilibrar el clamor de realizar un proceso transparente junto con la necesidad de crear espacios proclives a la adopción de acuerdos.



<sup>29</sup>CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2020) p. 9-10.

<sup>30</sup>EL LÍBERO (29/03/2021).

<sup>31</sup>GHAJ (2006) p. 28.

<sup>32</sup>OVALLE et al. (2021) p. 20.

<sup>33</sup>PÉREZ DE ARCE Y TAGLE (2021) p. 8.

## 4. OTRAS PROPUESTAS PARA FORTALECER LA TRANSPARENCIA.

Como se ha dicho en un inicio, este no puede ser un proceso «de espaldas a la ciudadanía», es más, hoy se busca que la ciudadanía participe activamente de este, para lo cual es necesario un esfuerzo mayor a la mera publicidad de las sesiones.

Una forma efectiva de lograr lo anterior, y siempre de la mano de la transparencia, es buscar mecanismos de comunicación entre la Convención y la ciudadanía. Por ejemplo, la Convención podría tener su propia página web, en la cual además de transmitir las sesiones por streaming, puede publicar toda la información respecto a lo que se está discutiendo, el resultado de las votaciones, información sobre cada Convencional, la distribución de las comisiones, e incluso la creación de encuestas, foros y consultas online para generar mayor interacción entre los ciudadanos y la Convención.<sup>34</sup> Junto a lo anterior, también se ha recomendado el uso de Redes Sociales para llegar a más personas, sin embargo, lo más importante es el uso de un lenguaje claro y “amigable” para explicar lo que se está discutiendo.

Por otro lado, un asunto importante de definir en el reglamento es la forma en que se recibirá la opinión tanto de expertos como de personas comunes dentro de la Convención. La participación ciudadana se puede dar al interior de las sesiones de la Convención, mediante un sistema de audiencias públicas por sorteo, para que todos los sectores de la sociedad tengan las mismas oportunidades de ser escuchados. Por otro lado, también se va a producir un proceso de participación externa, a través de cabildos auto convocados, mesas redondas y otras instancias que van a permitir a la ciudadanía

discutir y manifestar su opinión. Sin embargo, para ello debe hacerse un gran esfuerzo paralelo de educación cívica que acompañe el proceso.

## 5. CONCLUSIÓN:

En general, las distintas propuestas apuntan a una misma línea, es decir, la importancia de reforzar la transparencia y participación en el proceso constituyente, de modo que su inclusión en el reglamento pareciera estar garantizada. Sin embargo, existen algunos matices en cuanto al grado en que se deben hacer públicas las sesiones y los mecanismos concretos en que se recibirán las propuestas ciudadanas dentro del debate constituyente. Por lo tanto, esos serán los puntos más controvertidos sobre la materia al momento de decidir y votar el nuevo reglamento que los Convencionales deberán darse a sí mismos.

En conclusión, la publicidad de las sesiones de la Convención Constituyente es útil para generar confianza por parte de los ciudadanos en el proceso constituyente y contribuye a dotarlo de mayor legitimidad. Sin embargo, debido al breve plazo que existe para redactar una nueva Constitución, sumado a la alta exigencia de quórum de aprobación que esta requiere, urge privilegiar instancias que favorezcan la adopción de acuerdos dentro de instancias formales, tales como los espacios de reserva temporal en determinadas sesiones.

<sup>34</sup>DELAMAZA Y FUENTES (2020)

## BIBLIOGRAFÍA

---

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA (2020): "Transparencia y Probidad durante Proceso Constituyente". Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2020/12/Transparencia-y-Probidad-durante-proceso-Constituyente.pdf>. Fecha de consulta: 8 de abril de 2021.

DELAMAZA, Gonzalo; FUENTES, Claudio (2020): "Hacia una Convención Abierta: participación ciudadana en el proceso constituyente". CIPER. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/09/27/hacia-una-convencion-abierta-participacion-ciudadana-en-el-proceso-constituyente/>. Fecha de consulta: 8 de abril de 2021.

GHAJ, Yash (2006): "The role of Constituent Assemblies in Constitution Making". IDEA Internacional. Disponible en: [https://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-08/the\\_role\\_of\\_constituent\\_assemblies\\_-\\_final\\_yg\\_-\\_200606.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-08/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf). Fecha de consulta: 8 de abril de 2021.

HERRERA, Mariela (2021): "Tres coincidencias y tres diferencias en 2 tipos de reglamento para la Convención Constitucional". El Líbero. Disponible en: <https://ellibero.cl/actualidad/tres-coincidencias-tres-diferencias-en-2-tipos-de-reglamento-para-la-convencion-constitucional/>. Fecha de consulta: 8 de abril de 2021.

OVALLE, Alejandra et al. (2021): "Reflexiones en torno al proceso de elaboración de la nueva Constitución". Comisión UC Proceso Constitucional. Disponible en: <https://www.uc.cl/noticias/comision-uc-entregara-conclusiones-sobre-el-proceso-constitucional/>. Fecha de consulta: 8 de abril de 2021.

PÉREZ DE ARCE, Rodrigo; TAGLE, Catalina (2021): "Transparencia y participación en el proceso constituyente". Institutos de Estudios de la Sociedad. Disponible en: [https://www.ieschile.cl/wp-content/uploads/2021/02/S\\_Transparencia.pdf](https://www.ieschile.cl/wp-content/uploads/2021/02/S_Transparencia.pdf). Fecha de consulta: 8 de abril de 2021.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2015): "Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo" (Santiago, PNUD, primera edición).

## NORMAS CITADAS:

---

LEY N°18.918 (05/02/1990), Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

REGLAMENTO DEL SENADO.

IV. □

**VOTACIÓN POR 2/3 Y NUEVA  
CONSTITUCIÓN CHILENA:  
ALGUNAS LUCES**



# 1. INTRODUCCIÓN

En los próximos meses, Chile dará comienzo a un inédito proceso encaminado a dotar al país de una nueva Constitución y lo hará a través de un órgano escogido democráticamente por la ciudadanía para esta tarea: una Convención Constitucional. Su primera tarea una vez constituida será redactar un reglamento que fije los procedimientos a seguir a la hora de escribir la nueva Carta Fundamental. En esta etapa se deberán discutir, entre otros asuntos, cómo se organizará la Convención, cuántas comisiones habrá, cuál será el mecanismo para reclamar ante infracciones a reglas de procedimiento y qué grado de publicidad tendrá el trabajo de los constituyentes. Sin embargo, uno de los temas quizás más controvertidos y que también deberá discutirse en esta primera labor dice relación con el quórum y las formas de votación dentro de la Convención. Si bien la Constitución vigente fijó con antelación que las normas y el reglamento de votación de las mismas deberán aprobarse por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio, aún persisten muchas incógnitas por resolver y que deberán zanjarse en este reglamento que acuerden los convencionales constituyentes. Por nombrar algunas, ¿en qué momentos del proceso se exigirán los dos tercios?; ¿qué rol le cabrá a los denominados “jugadores con veto”; ¿habrá una votación final por dos tercios?

A continuación, se intentarán dar algunas luces sobre el futuro próximo en lo que respecta a esta discusión por medio del análisis de la información disponible, de las distintas propuestas y argumentos que se han esbozado hasta el momento y de algunas experiencias comparadas. Asimismo, hacia el final se escogerá la opción que parece más razonable y

prudente para utilizar a lo largo de este proceso, con el fin de que éste sea exitoso, la cual sugiere la necesaria exigibilidad del quórum de dos tercios cada vez que los informes se voten en pleno y de una votación final del texto completo de nueva Constitución, pero que no implica el término del proceso si es que ésta no alcanza el quórum requerido para su aprobación, lo que conseguirá el efecto de restarle dramatismo a la discusión, según se explicará.

En primer lugar, es importante señalar que los quórums de votación siempre han sido un tema polémico a lo largo de la historia en los variados procesos deliberativos, en las distintas asambleas y, en general, en todos los lugares en que se busca tomar decisiones que afectan a otros. El quórum en este sentido no es más que el número de votos necesarios que se requieren para aprobar una determinada estipulación, cláusula, norma o política pública, según sea el caso. No obstante, y a pesar de que parece algo sencillo, fijar el quórum no es una tarea que se deba tomar a la ligera, ya que su determinación puede acarrear grandes tensiones e importantes consecuencias. Así, si la decisión que debe tomarse reviste una trascendencia tal que amerita exigir un quórum superior a la mayoría para su aprobación (por ejemplo, la exigencia de un quórum de tres quintos), por un lado, muchos criticarán el supuesto carácter anti democrático de esta medida por no respetar la voluntad de la mayoría o por darle un desproporcionado poder a la minoría y, por otro, varios la defenderán por su aporte a la estabilidad del sistema y por evitar potenciales abusos de una mayoría circunstancial. Como se percibe, es un tema capaz de desatar pasiones y grandes enfrentamientos.



## 2. SISTEMA DE VOTACIÓN EN LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Cabe recalcar acá que a nadie debería sorprender que se requieran quórum supramayoritarios en ciertas ocasiones. Por lo demás, este tipo de exigencias han existido a lo largo de toda nuestra tradición constitucional y así ha sido también en el constitucionalismo global. En efecto, es común en las Constituciones lo largo del mundo que se consagren materias que solo pueden ser reformadas por supra mayorías. Esto tiene una explicación muy lógica, ya que lo que se busca es una cierta identidad y estabilidad al ordenamiento, protegiendo ciertas materias que se consideran pilares fundamentales. No hay que olvidar que una de las funciones más importantes de la Constitución es conectar, por medio de normas e ideas directrices, a las distintas generaciones. En algunos países, incluso se da la situación de la existencia de cláusulas pétreas que ni siquiera pueden ser modificadas por el constituyente derivado, ni aun alcanzando un determinado quórum. Así sucede con algunas normas en la Constitución alemana y francesa vigentes, por nombrar algunos ejemplos.

Los integrantes de la Convención Constitucional deberán discutir en qué momentos del proceso se exigirá el quórum de dos tercios establecido ex ante por la Constitución vigente. Esta determinación se hará cuando emprendan la redacción del reglamento y la respuesta a la interrogante sobre cuándo serán necesarios los dos tercios, dependerá, en mayor parte, a cuál será la organización que finalmente adopte la Convención para funcionar. Existe bastante consenso en que la Convención tomará la decisión de trabajar bajo el formato de distintas comisiones temáticas y un pleno, esquema similar al utilizado actualmente en el proceso legislativo chileno, donde los proyectos primeramente son discutidos en comisión para luego ser aprobados o rechazados por la sala. Así lo han propuesto figuras de todos los sectores políticos, por lo que no debería haber mayor discusión sobre si van a existir o no comisiones. Por lo demás, así ha sido en muchas experiencias comparadas como en Brasil, Bolivia, Colombia y Ecuador, por lo que Chile no debería ser ninguna novedad en esto. Lo que sí está en entredicho es cuándo se exigirá el quórum de dos tercios.

### ***Votación en comisiones***

La cantidad de comisiones que tendrá la Convención Constitucional está por verse y dependerá de las propuestas que se hagan y de los constituyentes que finalmente sean elegidos, por lo que resulta imposible adelantarse y hacer una predicción. En lo que sí existen algunas luces es en lo que respecta al quórum de votación que será exigido dentro de las distintas comisiones. En efecto, al igual que sucede con la existencia o no de comisiones, parece haber acuerdo en que el quórum de dos tercios dispuesto en el artículo 133 de la Constitución vigente no será exigido para las votaciones que se realicen dentro de



las comisiones, tal y como ocurre en el proceso legislativo donde los acuerdos son tomados, muchas veces, por mayoría simple. Esto resulta de toda lógica, ya que no tiene sentido poner trabas innecesarias que ralenticen la toma de decisiones en las comisiones y que dificulten la llegada de informes al pleno. Mientras más informes lleguen, más posibilidades hay de que obtener una nueva Constitución al final del proceso. Respecto a la experiencia comparada, en general no se han exigido quórum supra mayoritarios o especiales para las votaciones en comisión. Así, por ejemplo, en la Asamblea Constituyente de Bolivia, el quórum de comisión se fijó en la mayoría absoluta de los miembros de la instancia respectiva.<sup>35</sup> Lo mismo se dio en Colombia, por señalar un par de ejemplos cercanos.

### **Dos tercios y votación en pleno**

Con respecto a las votaciones en pleno, parece no haber duda de que aquí sí debiera ser exigible el quórum de dos tercios. La Constitución no dejó grandes espacios de oscuridad a este respecto y señaló explícitamente que las normas deberán aprobarse por dos tercios de los miembros en ejercicio de la Convención, lo que conlleva que cada vez que lleguen al total de la sala los informes ya aprobados en comisión, los constituyentes deberán aprobarlos o rechazarlos por un quórum de dos tercios. Esto es necesario y acorde con el sentido del Acuerdo del 15 de noviembre de 2019, donde lo que se fijó como objetivo es que la nueva Constitución sea aprobada por una amplia mayoría, fruto de grandes consensos y negociaciones entre las distintas facciones políticas.

### **Dos tercios y votación final**

Es el punto más polémico y donde verdaderamente habrá discusión con respecto al quórum: ¿habrá una votación final por dos tercios? La respuesta a esta pregunta dependerá de lo que finalmente se acuerde en el reglamento de la Convención. No obstante, hasta el momento existen distintas propuestas e interpretaciones que permiten esbozar los escenarios que podrían ocurrir y a formular una opinión sobre lo que parece más razonable y prudente.

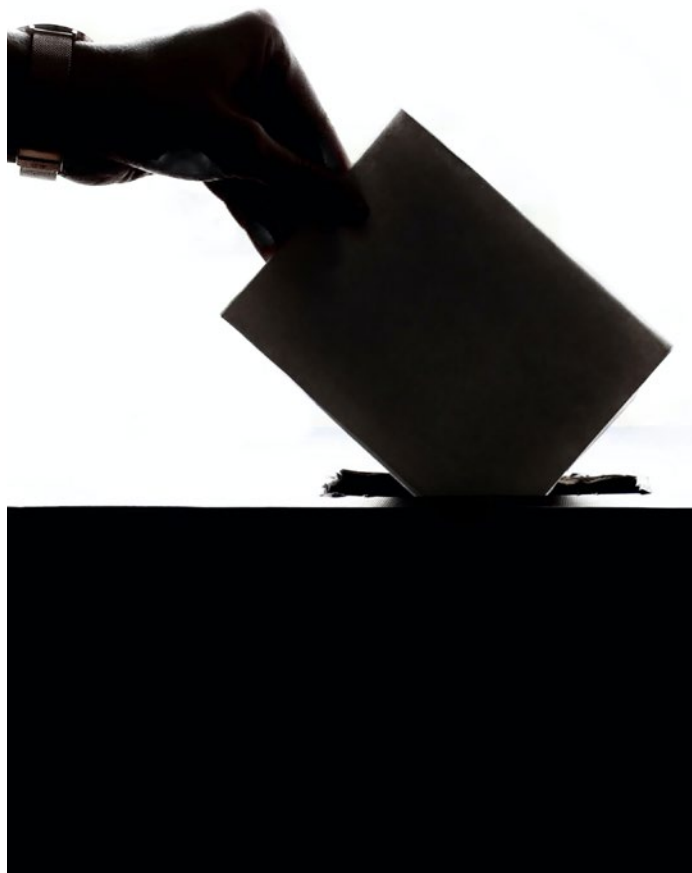
Por ejemplo el Centro de Pensamiento Rumbo Colectivo ha elaborado una propuesta de reglamento en la cual se señala que no sería necesaria una votación final. De acuerdo con esta propuesta, "el artículo 133 de la Constitución no exige que la Convención vote el texto final de su propuesta de nueva Constitución como un todo. Basta con que cada una de las normas de dicho texto hayan sido aprobadas con quórum de dos tercios". Según esta visión, sería suficiente con las votaciones realizadas por el pleno, ya que la Constitución no exige explícitamente una votación final. Además, según Rumbo Colectivo, si es que existiera una votación final se pondría en riesgo todo el proceso, ya que "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".<sup>36</sup> En otras palabras, de acuerdo con esta posición, si es que existiera una votación final por dos tercios todo el proceso estaría en jaque por una minoría no dispuesta a colaborar y con ganas de mantener el statu quo constitucional. Lo anterior no parece muy

<sup>35</sup>ELEMENTOS DEL PROCESO CONSTITUYENTE BOLIVIANO (2020). pp.10.

<sup>36</sup>PROPUESTAS PARA EL REGLAMENTO DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL (2021) pp. 18 y 19.

creíble, ya que el riesgo de atrincheramiento, como si un sector fuera a llegar a la Convención a tratar de que el trabajo no se realice por ningún motivo, dejó de ser una preocupación real desde que conservar la Constitución vigente se hizo políticamente inviable, lo que quedó claro tras los hechos de octubre de 2019 y luego del contundente resultado en el plebiscito de 2020.

Distinta posición a la de Rumbo Colectivo tiene el abogado constitucionalista Sebastián Soto, el cual ha propuesto un sistema circular en el cual sí existiría una votación final por dos tercios. Sin embargo, Soto desdramatiza esta votación ya que el rechazo del texto completo de nueva Constitución no implicaría por ningún motivo el fracaso de la tarea de la Convención, sino que simplemente implicaría volver a comenzar, en un proceso circular que conllevaría un constante ir y venir. En sus palabras, “en un proceso circular no hay una votación final a priori, la votación solo es final en la medida que se aprueba el texto por el quórum de dos tercios, pero no hay una votación final que pueda rechazarse porque si el proceso es circular en caso de rechazo vuelve a empezar”.<sup>37</sup> Esto no solo ayudaría a dar coherencia al texto constitucional, sino que cumpliría una labor fundamental a la hora de incentivar los grandes acuerdos, los compromisos y evitar los atrincheramientos tan temidos por Rumbo Colectivo. Si un tercio de los constituyentes rechaza en esta votación final el texto completo, habrá que volver atrás, seguir negociando y formando coaliciones, lo que cumple perfectamente la misión de que la nueva Constitución sea fruto de un amplio consenso.



Ambas posiciones tienen argumentos para defender sus posturas, por lo que habrá que esperar la aprobación del reglamento para saber lo que sucederá con la votación final. Según nuestro parecer, la segunda posición cumple cabalmente con el espíritu del Acuerdo del 15 de noviembre de 2019 y ratificado por la ciudadanía en plebiscito, esto es, lograr una Constitución coherente y producto de grandes acuerdos. Además, genera significativos incentivos para que al final del proceso tengamos una nueva Constitución, ya que evita que un tercio no dispuesto a transar provoque el fracaso de la Convención.

<sup>37</sup>SEMINARIO CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (24/03/2021).

### 3. EL ROL DE LOS JUGADORES CON VETO

Podría formularse una simple analogía para entender lo lógico que resulta la necesidad de una votación final por dos tercios del texto completo de una nueva Constitución. Así, el trabajo de la Convención podría asimilarse (evidentemente guardando todas las proporciones) a un grupo menor de personas que trabaja en conjunto investigando y escribiendo sobre algún asunto. Perfectamente una manera eficiente de realizar el trabajo es dividirlo y que cada uno de los miembros del grupo escriba la parte que le correspondió (como se irá realizando por las distintas comisiones y en las votaciones en pleno). Sin embargo, antes de entregarlo a quien corresponda obviamente es necesaria una aprobación del texto completo, con todas las partes ya unidas y armonizadas. Nadie se atrevería a entregar el trabajo sin antes haber visto cómo quedó con todas las piezas encajadas en su lugar y comprobando si efectivamente la parte uno se acopla bien a lo que disponen las partes dos y tres o si en la parte dos se escribió lo que da coherencia a la parte uno.

Esto mismo ha propuesto el profesor Alejandro Vergara citando a Emilio Betti. En sus palabras, “según el canon de la totalidad, dado que existe una iluminación recíproca entre las partes y el todo, lo más recomendable para evitar incoherencias es que la revisión la realice el propio autor de la norma, y así facilitar la tarea del futuro intérprete de la Constitución”.<sup>38</sup> Al estar todas las partes de la Constitución de cierto modo entrelazadas y siendo interdependientes unas de otras, será fundamental que se realice la votación final por dos tercios y se de la legitimidad y coherencia necesarias al nuevo texto constitucional.

El término “jugadores con veto” fue acuñado por el profesor George Tsebelis y hace referencia a aquellos actores políticos que en una deliberación tienen el poder para frenar un cambio al statu quo. En el caso de la Convención, los jugadores con veto estarán presentes y jugarán un rol esencial. En efecto, en cada votación en pleno y en una eventual votación final, las facciones representadas deberán negociar e intentar alcanzar acuerdos para llegar al quórum de dos tercios requerido para la aprobación de las normas y evitar que los jugadores con veto impidan avanzar en la tarea de escribir una nueva Constitución. Para esto, serán fundamentales los incentivos que tengan los constituyentes a colaborar para sacar adelante el trabajo y que no ejerzan su veto cada vez que haya una propuesta de la facción contraria. A fin de conseguir esto, el reglamento tiene mucho que aportar. Si se sigue la lógica de que no debe haber una votación final y solamente debe votarse en comisiones y en pleno por partes, evidentemente los jugadores con veto tenderán naturalmente al atrincheramiento sin gran motivación para ceder y negociar, ya que mientras no sepan que las cláusulas que más les interesan van a estar en el texto final (lo que solo sabrán en una votación final), no tendrán mayores incentivos para comprometerse anticipadamente a ciertas cláusulas si es que no conocen la que puede ser aprobada más adelante.

En cambio, si el reglamento se guía por la postura de que debe existir una votación final por dos tercios (que si se rechaza no significa el fracaso del proceso, como ya se señaló), cada constituyente tendrá grandes incentivos a comprometerse e ir negociando por partes, aun

<sup>38</sup>EL MERCURIO (20/10/2020).

## 4. CONCLUSIONES

cuando no conozca las cláusulas que vendrán después, ya que siempre tendrá la posibilidad de revisar el texto en su totalidad hacia el final del proceso y decidir si lo aprueba o no. Un ejemplo gráfico que ilustra notablemente los beneficios que generaría en materia de incentivos una votación final es el que ha planteado Soto al explicar su postura ya analizada. Una buena analogía: se trata de tres personas que están a punto de celebrar un contrato y la única cláusula que saben que existe es que esas tres personas tienen que estar de acuerdo para celebrar todo el contrato. A cada una de las partes le interesa que se consagre una determinada cláusula en el negocio. Lo más lógico es que comiencen negociando las cláusulas menos relevantes y dejen para el final las más importantes. Las preguntas que surgen son las siguientes: ¿es razonable pedirle a la parte "A" que se comprometa a celebrar todo el contrato, si es que solamente conoce y ha acordado la cláusula primera? ¿No será más prudente que en algún momento pueda revisar todo el contrato para que resuelva si es que lo suscribe o no? Parece ser de lógica pura, considerando que una de las tareas más importantes dentro de la Convención consistirá justamente en negociar y alcanzar grandes acuerdos, permitir que cada uno de los constituyentes revise sobre el final del proceso la totalidad del texto y decida si lo aprueba o no.

Debido a lo anterior, es que resulta trascendental que el mecanismo por el cual finalmente opte la Convención en el reglamento considere esta perspectiva y aumente la posibilidad de que finalmente se logre un nuevo texto constitucional aprobado por dos tercios. No hay que olvidar que, por sobre todo, alcanzar un quórum determinado requiere negociaciones, lo que implica que los incentivos que cada una de las partes tenga resultan claves y pueden ser determinantes en el fracaso o éxito de todo el proceso.

Como se pudo percibir, el quórum y los momentos de votación serán fundamentales a lo largo de todo el proceso constituyente y deberán zanjarse todas las interrogantes que quedan en el reglamento que deberá ser aprobado por los constituyentes que sean elegidos. Como se dijo, hay bastante consenso en que el trabajo se realizará en comisiones y en ellas muy probablemente solo se exigirá un quórum de mayoría simple. Asimismo, los informes que sean aprobados en las comisiones deberán pasar al pleno donde acá sí entrará a jugar el quórum de dos tercios establecido en el artículo 133 de la Constitución vigente. En relación con la tan comentada votación final, todo está por verse. A pesar de esto, se pudo mostrar las dos grandes posturas que están actualmente en el debate público, las que permiten realizar algunas conclusiones al respecto.

En efecto, parece ser que lo más prudente y razonable sería considerar la posibilidad de que haya una votación final por dos tercios del texto completo de propuesta de nueva Constitución, el cual, si es aprobado, termina el proceso, y si es que se rechaza, implica el reinicio y volver a empezar, descartando que ese rechazo implique un fracaso de todo el proceso. Esto parece una buena opción fundamentalmente por dos motivos:

Primero, como bien señalaron en sus posturas los profesores Soto y Vergara, una votación final por dos tercios consigue el efecto de darle coherencia al texto constitucional y la legitimidad de que éste fue aprobado por una amplia mayoría. Segundo, porque la votación final es un gran incentivo a que efectivamente tengamos una nueva Constitución al final del proceso. Esto se debe a que, al existir jugadores con veto, la votación final reduciría considerablemente las posibilidades de atrincheramiento de las facciones y motiva

## BIBLIOGRAFÍA

---

los pre acuerdos. Esto es evidente, ya que cada constituyente podrá ir aprobando o rechazando por partes las cláusulas que se propongan y no estará sujeto a las amarras que genera la incertidumbre de no saber si después se aprobarán las demás cláusulas que le interesan y que le dan sentido a la que está aprobando o rechazando. En definitiva, este mecanismo toma en cuenta que el trabajo de la Convención consiste más que nada en una negociación en la cual los incentivos a obrar son esenciales.

Para cerrar, no queda más que reafirmar la importancia de la primera decisión que deberá tomar la Convención Constituyente, esto es, el reglamento de funcionamiento, con todas sus implicancias, entre las que se encuentra el quórum y los momentos de votación. No hay que olvidar que la forma y los procedimientos que se acuerden serán fundamentales para trazar una cierta hoja de ruta para lo que será todo el proceso constituyente y serán un medio muy importante para generar los incentivos necesarios para que el proceso sea exitoso y concluya con la aprobación de un nuevo texto constitucional.

El Mercurio (20/10/2020). Disponible en: [http://derecho.uc.cl/images/profesor\\_Alejandro\\_Vergara.jpg](http://derecho.uc.cl/images/profesor_Alejandro_Vergara.jpg) Fecha de consulta: 7 de abril de 2021.

Meza-Lopehandía, Matías (2020): Elementos del proceso constituyente boliviano. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28697/2/BCN2020\\_\\_Proceso\\_constituyente\\_boliviano.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28697/2/BCN2020__Proceso_constituyente_boliviano.pdf) Fecha de consulta: 7 de abril de 2021.

Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional. Disponible en: [https://rumbocolectivo.cl/propuesta\\_reglamento/](https://rumbocolectivo.cl/propuesta_reglamento/) Fecha de consulta: 7 de abril de 2021.

Seminario Centros de Estudios Públicos (24/03/2021). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=LzfSYq8aJe4&t=1s> Fecha de consulta: 7 de abril de 2021.



**REGLAMENTO CONVENCION  
CONSTITUYENTE:  
EXPERIENCIAS COMPARADAS  
VENEZUELA Y COLOMBIA**



Nuestro país enfrenta un momento histórico sin precedente donde, luego de los hechos desencadenados a partir del 18 de octubre de 2019 se produjo un acuerdo político por gran parte de las fuerzas políticas de nuestro país -denominado Acuerdo por la Paz y la nueva Constitución-. Fruto de este acuerdo, el 25 de octubre de 2020 se plebiscitó si la ciudadanía quería un nuevo pacto político, optando por la opción apruebo y convención constitucional. El principal actor de este momento histórico es la Constitución Política de la Republica de 1980, texto que, a pesar de haber sufrido innumerables transformaciones, nos ha acompañado los últimos 40 años de nuestra vida republicana. Durante la vigencia de esta Constitución Chile ha logrado innumerables avances, donde podemos destacar el control de la inflación por debajo del 5%, la reducción de la pobreza del 45 al 8%, aumento de la esperanza de vida de 69 a 79 años, se quintuplicó el acceso a educación superior y se redujo la desigualdad generacional considerablemente.<sup>39</sup> Pero como postulaba Thomas Jefferson en una carta a James Madison; "los vivos tienen la tierra en usufructo; y los muertos no tienen poder ni derechos sobre ella. La porción que ocupa un individuo deja de ser suya cuando él mismo ya no es, y revierte a la sociedad... ninguna sociedad puede hacer una constitución perpetua, ni tan siquiera una ley perpetua. La tierra pertenece siempre a la generación viviente: pueden, por tanto, administrarla, y administrar sus frutos, como les plazca, durante su usufructo. toda constitución, y toda ley, caducan naturalmente pasados treinta y cuatro años".<sup>40</sup> Este calculo que realiza Jefferson no dista de los 41 años de vida que aparentemente alcanzó a tener nuestro texto constitucional.

Para analizar las claves de este proceso, resulta útil estudiar los procesos constituyentes que se han dado alrededor del mundo e intentar rescatar de ellos algunas lecciones. En esta línea resulta particularmente útil analizar los procesos que han otros vivido países de América Latina en las últimas décadas, ya que se pueden encontrar similitudes culturales y de nivel de desarrollo. En este trabajo se estudiarán los procesos constituyentes de Colombia de 1991 y de Venezuela de 1999 con un enfoque particular en sus reglamentos de funcionamiento, pensando que este será el primer gran debate del proceso que se avecina para Chile.

El análisis se estructurará de la siguiente forma; una breve contextualización histórica, luego se explicará la forma de determinar el reglamento en cada país, las características principales de cada reglamento, finalizando con una conclusión que trate ambos procesos en relación con miras al proceso chileno.



<sup>39</sup>KAYSER (2020)  
<sup>40</sup>JEFFERSON (1987)



# 1. PROCESO CONSTITUYENTE COLOMBIANO

## Contexto histórico

El proceso constituyente colombiano de 1991 se da como respuesta a una profunda crisis de violencia política y criminal, esta se manifestó en varios ámbitos de la sociedad colombiana de la época, como la fuerte presencia de guerrillas, gran problema de narcotráfico e incluso el asesinato de 4 candidatos a la presidencia de ese país.<sup>41</sup> Esta crisis de violencia se vio acompañada de una gran falta de participación e inclusión política que hacían necesaria una serie de reformas estructurales.

Luego de una serie de intentos fallidos de reforma a la constitución por parte del presidente Virgilio Barco y sus antecesores,<sup>42</sup> en 1988, surge un movimiento estudiantil universitario, llamado "Todavía podemos salvar Colombia", el que abogaba por una nueva constitución. El movimiento social logró que, para las elecciones parlamentarias del año 1990, de forma extraoficial,<sup>43</sup> se incluyera una papeleta adicional a las 6 correspondientes a las elecciones periódicas. En esta se consultó a la ciudadanía sobre la conformación de una asamblea nacional constituyente para reformar la constitución. La opción por reformar la constitución alcanzó cerca de 2 millones de votos, en respuesta a ello el presidente decretó un estado de excepción constitucional, el que le permitió incluir en las elecciones presidenciales de 1990 una papeleta oficial consultando sobre la procedencia de una asamblea constituyente.

Tras el triunfo del apruebo por un 88%,<sup>44</sup> el presidente electo Cesar Gaviria negoció un acuerdo político con los principales partidos sobre la asamblea nacional constituyente. Este

se plasmó en un decreto legislativo que contenía ciertos límites a las facultades de la asamblea, estableció plazos para su funcionamiento, la creación de escaños reservados para guerrilleros desmovilizados, quórum de aprobación de las normas y otros lineamientos a seguir por la asamblea.

Los límites establecidos en el acuerdo tuvieron una breve duración, pues la Corte Suprema declaró inaplicables la mayoría de las normas preestablecidas, incluida aquella que la facultaba para revisar la conformidad del texto final con los lineamientos, dejando a la asamblea sin contrapeso ni control alguno.

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló el 5 de Febrero de 1991 con representante de los dos principales partidos, el Liberal (25) y el Social Conservador (9), pero además, cuatro partidos nuevos consiguieron escaños resultando de especial relevancia el partido de ex guerrilleros Alianza Democrática M-19 (19).

## Mecanismo determinación reglamento

El Decreto N° 1926 de 1990 relativo a la asamblea permitía a ésta la aprobación de su propio reglamento en un plazo de 10 días, de no aprobarlo se aplicaría un reglamento propuesto por el Presidente de la República y ante vacíos regiría el reglamento del Senado. Tras la presentación de la propuesta presidencial a las fuerzas políticas, los asambleístas optaron por la creación de su propio reglamento que se logró aprobar para la segunda sesión.

<sup>41</sup>MEZA-LOPEHANDIA (2020)

<sup>42</sup>En 1977 y 1999 fueron rechazadas por inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema y en 1988 fracasó cuando el congreso incorporó la posibilidad de extradición a los Estados Unidos

<sup>43</sup>Esta iniciativa tiene el carácter de extraoficial porque la Registraduría Nacional no estaba facultada para contar el voto. En lo que consistió, fue en que ciudadanos llevaban su propia papeleta a la mesa de votación y las depositaban en las urnas. Estas papeletas fueron impresas en los periódicos El Tiempo, El Espectador y El Siglo para que los ciudadanos las recortaran. La papeleta establecía lo siguiente: "Voto por Colombia,

sí a una Asamblea Nacional Constituyente cuya integración represente directamente al pueblo colombiano, con el fin de reformar la Constitución Nacional en el ejercicio de la soberanía reconocida en el artículo 2° de la Constitución Nacional, el poder electoral estructurará este voto"

<sup>44</sup>MEZA-LOPEHANDIA (2020)

## Características reglamento

La asamblea se estructuró de la siguiente manera:

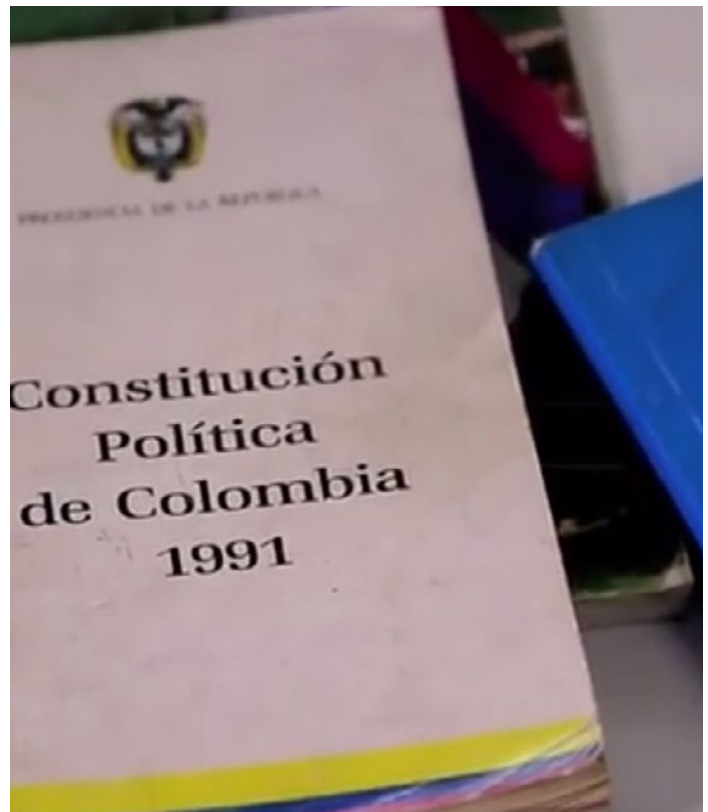
**I.- Plenaria:** Es la instancia compuesta por la totalidad de los asambleístas con derecho a voto donde se debaten las iniciativas en particular y en general, se adoptan las resoluciones y se aprueban o rechazan las propuestas para el texto constitucional

**II.- Directiva:** Puesto que no existía una mayoría política clara en la asamblea la directiva se dividió entre los 3 principales partidos (con 1 presidente cada 1) en un acuerdo que dejaba a fuerzas minoritarias en las presidencias o vicepresidencias de las comisiones permanentes. Esta composición ayudo a los acuerdos y la cooperación en el proceso.

**III.- Comisión de la mesa:** Conformado por la directiva junto con los presidentes de cada una de las comisiones permanentes, se dedicaba a la evaluación del funcionamiento de la asamblea y de las comisiones.

**IV.- Representaciones políticas y departamentales:** Corresponde a las organizaciones por militancia política o cercanía ideológica en bancadas.

**V.- Comisiones:** El trabajo de la asamblea se dividió en 5 comisiones temáticas permanentes, una comisión codificadora, una comisión de estilo y comisiones accidentales para temas particulares.



En lo relativo a la iniciativa para presentar propuestas el proceso colombiano fue bastante descentralizado, permitiendo iniciativas de los otros poderes constituidos e incluso de la sociedad civil. El reglamento permitió que presentaran propuestas; el Presidente de la República, al menos 10 miembros del Congreso, la Corte Suprema, el Consejo de Estado. Tratándose de los privados, se permitían propuestas de entidades no gubernamentales, universidades y guerrilleros en proceso de paz.<sup>45</sup>

Por último, el mecanismo de votación siguió la regla general de mayoría simple para adoptar decisiones; mientras que para aprobar disposiciones del texto constitucional se requería de mayoría absoluta en primer debate y mayoría de 2/3 para aprobar en segundo debate una modificación a lo aprobado en primer debate o para agregar nuevos artículos.

<sup>45</sup>MEZA-LOPEHANDIA (2020)

## 2. PROCESO CONSTITUYENTE VENEZOLANO

### Contexto histórico

Para referirse al proceso venezolano resulta menester hablar de Hugo Chávez. Tras un fallido golpe de estado dirigido por Chávez en contra del gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1992, el entonces oficial del ejército se rinde ante las cámaras de TV y termina preso culpable de rebelión.

Tras ser sobreesido por el presidente Rafael Caldera y liberado de la cárcel, Hugo Chávez inició una campaña política refundacional canalizando el descontento de la gente con la situación política del país. El dirigente llamó a no participar de las elecciones regionales de 1995 ganando gran popularidad y en 1997 fundó el partido político Movimiento Quinta República. Al alero de este partido Hugo Chávez inició una campaña recorriendo Venezuela explicando su proyecto político que se sustentaba en una asamblea nacional constituyente que refundara el país.<sup>46</sup>

En las elecciones presidenciales de 1998, Chávez, con el apoyo de los partidos de izquierda y la asamblea constituyente como principal promesa de campaña, logra ganar la presidencia con un 56,5% de los votos.

En abril de 1999 se realizó un referéndum vinculante en el que se aprobó con un 87,75% de los votos<sup>47</sup> la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente y las bases que tendría esta misma. El 3 de agosto de 1999 se instala la asamblea con una conformación en su mayoría chavista<sup>48</sup> y termina sus labores el 19 de noviembre del mismo año.<sup>49</sup>

### Mecanismo determinación reglamento

En el caso de Venezuela se estableció desde un comienzo que la asamblea se daría a sí misma un reglamento. El conflicto llegó cuando en dicho reglamento la asamblea se autoatribuyó carácter de “poder originario”, asignándose a sí misma facultades ilimitadas y por sobre todo poder constituido previo. En palabras del exconstituyente venezolano Allan R. Brewer-Carias “resolvió que todos los organismos del Poder Público quedaban subordinados a la Asamblea” y, en consecuencia, que estaban en la obligación de cumplir y hacer cumplir los “actos jurídicos estatales” que emitiera. En esta forma, la Asamblea se atribuyó potestades públicas por encima de la Constitución de 1961 la cual, sin embargo, por disposición de la propia Asamblea, continuaba vigente durante su funcionamiento, pero sólo en todo aquello que no colidiera o fuera contrario con los actos jurídicos y demás decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente”.<sup>50</sup>

### Características reglamento:

La asamblea se atribuyó el poder supremo originario y se puso como único límite la duración de 180 días para promulgar la constitución.

Estructura de la asamblea:

**I.- Junta Directiva:** Integrada por un presidente, un primer vicepresidente y un segundo vicepresidente elegidos por mayoría de votos. También contaba con un secretario electo.

<sup>46</sup>BARRERA y MARCANO (2006)

<sup>47</sup>BARRIOS, GONZALEZ y GRAJALES (2017)

<sup>48</sup>Las fuerzas chavistas obtuvieron 125 asientos y las fuerzas opositoras sólo 6.

<sup>49</sup>BREWER-CARIAS (2001)

<sup>50</sup>BREWER-CARIAS (2001)

**II.-** Director General de Servicios Administrativos: Cargo designado por el presidente de la asamblea, encargado del presupuesto de la asamblea, la contratación de funcionarios y básicamente todo el funcionamiento administrativo de la asamblea.

**III.-** Comisión de Coordinación: Compuesta por la junta directiva con los presidentes y vicepresidentes de las comisiones permanentes, tenía como fin la programación del trabajo de la asamblea, de las comisiones y asesorar a la directiva en lo que ésta necesitara.

**IV.-** Comisiones permanentes: Se crearon 20 comisiones temáticas para trabajar asuntos en espécificio, tal es como el poder público nacional, forma de estado, poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial y medio ambiente, entre otras.

La iniciativa para las propuestas la tenían los asambleístas y las organizaciones sociales, cuyas propuestas resultaban de consideración obligatoria para la comisión correspondiente. En cuanto a los quorum de votación, este funcionaba mediante mayoría absoluta de los votos salvo excepciones. El reglamento también podía ser objeto de modificación con el mismo quorum de mayoría absoluta.

### 3. ANÁLISIS A LA LUZ DE LA REALIDAD NACIONAL

De ambos procesos se pueden destacar aspectos positivos y negativos. Es rescatable por un lado que se hayan apegado al plazo para su funcionamiento, pero por otro lado en ambos casos las asambleas se atribuyeron un

poder originario sin freno alguno y excediendo lo originalmente acordado. Resulta relevante este aspecto dado que en nuestro país existe un acuerdo y una reforma constitucional que pone una serie de límites y lineamientos al proceso constituyente; como lo son el respeto de los tratados internacionales, el quorum de 2/3 para la aprobación de sus normas, plazo de 9 meses prorrogables hasta 12 meses, la posibilidad de reclamación ante la Corte Suprema y la necesidad de confeccionar un reglamento que se apruebe por 2/3 de los votos.

En Chile, el poder de la convención se trata de un poder constituyente derivado y no originario como en los casos anteriormente analizados, lo que permite delimitar de mejor forma su poder. La convención constituyente deberá respetar los lineamientos y plazos que le ha dado la ciudadanía al momento de la elección.

En cuanto a las comisiones, es interesante analizar que la cantidad tan elevada como se dio en el caso de Venezuela (21) trae una serie de complicaciones para el funcionamiento y problemas de coherencia entre los temas trabajados. En esta línea la postura del Profesor constitucionalista de la Pontificia Universidad Católica Sebastián Soto es bastante acertada: "Ante todo, no debiera haber muchas. En las legislaturas hay un elevado número de comisiones porque es necesario examinar al mismo tiempo diversos proyectos de ley sin conexión entre ellos. Aquí ocurre lo contrario: el producto final es uno solo –una nueva Constitución– y no resulta entonces razonable generar compartimientos estancos que analicen desde diversas ópticas temas que necesariamente deben guardar coherencia".<sup>51</sup>

<sup>51</sup>SOTO (2021) pp 3.

Otro punto donde resulta interesante la comparación es en la conformación política de las convenciones. En el caso colombiano se dio una división de las fuerzas políticas en tercios, lo que aportó a la cooperación y las concesiones. En el otro extremo, el caso de Venezuela, en donde la asamblea estuvo conformada por una mayoría aplastante de sectores chavista (superior al 90%), lo que hizo casi nula la participación de otras fuerzas políticas y la discusión. Chile probablemente se acerque más a la situación colombiana con un tercio correspondiente a la centro derecha, un tercio de la centro izquierda y otro de la izquierda.

Es de esperar que los constituyentes de nuestro país sepan apreciar las experiencias internacionales para aprovechar las virtudes de los procesos de nuestros países vecinos y al mismo tiempo alejarse de los errores que se pueden advertir en esos mismos procesos.

## BIBLIOGRAFÍA

---

HOEHN, Marek (2014): "Asambleas Constituyentes en America del Sur en un contexto de Nuevo Constitucionalismo". Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/5/N%C2%BA05-14%20Asambleas%20Constituyentes\(1\).pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/5/N%C2%BA05-14%20Asambleas%20Constituyentes(1).pdf). Fecha de consulta: 8 de abril de 2021.

VARGAS, Andrea (2015): "Convocatoria, plazos y mecanismos especiales de representación en Asambleas Constituyentes, según la experiencia comparada". Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/22735/1/Asambleas%20constituyentes%20\\_2\\_.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/22735/1/Asambleas%20constituyentes%20_2_.pdf)

MEZA-LOPEHANDIA, Matías (2020): "Elementos del proceso constituyente colombiano". Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28696/3/BCN2020%20-%20Proceso%20constituyente%20colombiano.pdf>

COLOMBIA, DECRETO N 1926 (24/08/1990), Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público.

VENEZUELA, DECRETO CONSTITUYENTE (08/08/1999), Se aprueba el reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente.

BREWER-CARIAS, Allan (2001): Golpe de estado y proceso constituyente en Venezuela (México, editorial de la Universidad Autónoma de México).

BARRERATYSZKA, Alberto y MARCANO, Cristian (2006): Hugo Chávez sin uniforme: Una historia personal (España, Editorial Debate).

BARRIOS, Ana, GONZALEZ, Antonio y GARJALES Martha (2017): "Constituyentes Venezolanas de 1999 y 2017: Contextos y Participación". Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2179-89662017000403144](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000403144)

JEFFERSON, Thomas (1987): Autobiografía y otros escritos, (Madrid, editorial Tecnos)

KAISER, Axel (2020): "La caída de Chile". Disponible en: <https://www.lampadia.com/analisis/politica/la-caida-de-chile/>

SOTOVELASCO; Sebastián (2021): Reglamento de la Convención Constituyente. Propuesta de un procedimiento circular para aprobar la nueva Constitución. (Santiago, Centro de Políticas Públicas UC)

**PRIMER INSUMO CONSTITUCIONAL:**

# EL REGLAMENTO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL.

---

 **FACEBOOK** @InstitutoResPublica

 **TWITTER** @i\_respublica

 **YOUTUBE** InstitutoResPublica