

REGLAMENTO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL: APORTES PARA LA DISCUSIÓN

- Una de las primeras tareas de la Convención Constitucional será dictar su reglamento. La reforma constitucional aprobada en 2019, que habilitó el actual proceso constituyente, establece que la Convención deberá aprobar las normas (de la nueva Constitución) y el reglamento de votación de las mismas por un quorum de 2/3 de sus miembros en ejercicio.
- No hay mayor detalle en la Constitución sobre el alcance y contenidos del reglamento. A la fecha, diversos académicos, centros de pensamiento e instituciones, han puesto a disposición resúmenes de experiencias comparadas, lineamientos y propuestas en la materia que vale la pena analizar.
- Tan importante como los contenidos de la nueva Carta Fundamental, serán las reglas y procedimientos que los convencionales establezcan para realizar el trascendental debate. A mayor abundamiento tan importante como las reglas será la voluntad permanente de adherir a las mismas y a las limitaciones impuestas.

Una de las primeras tareas de la Convención Constitucional será dictar su reglamento de votaciones, el que además debería definir la estructura y reglas de funcionamiento de la Convención. El reglamento es un instrumento de la mayor relevancia y su diseño tendrá un impacto importante en el resultado. El objetivo de la regulación debiera ser facilitar el proceso (a través de un diseño simple y flexible en términos de organización y procedimiento), promover la cooperación y confianza al interior de la Convenciónⁱ y resguardar estándares de calidad técnica, al tiempo de ser comprensible para la ciudadanía.

Conforme a la reforma constitucional que modificó el Capítulo XV de la Constitución y que habilitó el proceso constituyente, la Convención deberá: (i) elegir por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio a un Presidente y Vicepresidente, estableciendo así una mesa directiva; (ii) aprobar las normas (de la nueva Constitución) y el reglamento de votación de las mismas por un quorum de 2/3 de sus integrantes en ejercicioⁱⁱ; (iii) establecer una secretaría técnica, conformada por personas externas a la Convención de comprobada idoneidad académica y profesional y, (iv) establecer un Comité Externo de Asignaciones. Asimismo, sabemos que, en materia de probidad, la Convención deberá regirse por la Ley N° 20.880 y por la Ley N° 20.730 que regula el lobby y la gestión de intereses particulares frente a la autoridad. Finalmente, corresponderá al Presidente de la República, o a los órganos que éste determine,

prestar el apoyo técnico, administrativo y financiero que sea necesario para la instalación y funcionamiento de la Convención.

Como puede apreciarse, la regulación constitucional es bastante abierta respecto del reglamento de votaciones (y funcionamiento). Si bien es la Convención la que debe formularlo, el análisis de las propuestas disponibles a la fecha resulta útil para contribuir a esta primera e importante tarea de la Convención.

PLAZO PARA LA DICTACIÓN DEL REGLAMENTO

La norma constitucional no establece un plazo para que la Convención adopte su propio reglamento. Como señala L. Sierraⁱⁱⁱ, el no establecimiento de un plazo para estos fines podría conllevar que el proceso constituyente chileno presente problemas similares al de países vecinos. El caso boliviano (2006), similar normativamente al chileno (ya que el órgano constituyente no tenía un plazo para adoptar su propio reglamento), se convirtió en un gran problema, ya que dicha asamblea se tomó 7 de los 12 meses que le fueron asignados para redactar una nueva Constitución, en adoptar su reglamento. Lo anterior significó que la asamblea tuviera que extender el trabajo constitucional hasta por dos meses más. En Chile, la Convención tiene un plazo de 9 meses para redactar la nueva Constitución, prorrogable hasta por otros 3, de manera que si el órgano redactor utiliza un largo tiempo para discutir sobre su reglamento, ello podría implicar que se discuta, en el Congreso, la ampliación del plazo para acordar el contenido de una nueva Constitución, lo que a todas luces no sería recomendable dada la incerteza jurídica que ello acarrearía, sobre todo en el complejo contexto fiscal, económico, político y social que atraviesa nuestro país.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAMIENTO DE LA CONVENCIÓN

Diversos autores e instituciones^{iv} han analizado experiencias comparadas y/o efectuado propuestas respecto de la estructura organizacional a ser adoptada por nuestra Convención. Asimismo, la ONU, a través del sitio *constitutionmaker*, entrega insumos sobre la materia, al ilustrar sobre procesos constituyentes en el mundo.

Junto con la estructura organizacional se trata también de la formulación de las normas que regularán el día a día del trabajo de los convencionales, como la notificación de las sesiones, pedir y usar la palabra, reglas de conducta aplicables a los convencionales y de comportamiento en los debates y conflictos de interés, entre otras. Sobre estos puntos en particular, un buen precedente puede encontrarse en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, sin perjuicio de las adaptaciones que haya que efectuar, propias de las particularidades de la Convención que sesionará también en

un contexto de pandemia, cuestión que presenta diversas complejidades (para generar capacidad de diálogo y amistad cívica) que no se han dimensionado suficientemente.

Ahora bien, aun cuando los reglamentos de la Cámara y del Senado son útiles para ilustrar sobre esas y otras materias (por ejemplo, la necesidad de que la Convención se organice en comisiones, que exista un mecanismo de votaciones en general y en particular, la presentación de indicaciones), en otros tópicos como el mecanismo para tomar decisiones, tales reglamentos no resultan particularmente ilustrativos. Ello, porque nuestro proceso legislativo contempla la participación de dos cámaras y discurre sobre un proceso de votación lineal. La Convención, en cambio, es un órgano unicameral que debe intentar llegar a acuerdos en el plazo que tiene para funcionar. Como se explicará en detalle más adelante, respecto de aquellas materias que no alcancen el grado de consenso dispuesto (2/3 de los miembros en ejercicio) el reglamento debiera facilitar mecanismos e instancias para que ellas puedan volver a discutirse una y otra vez (y no entenderse despachadas como rechazadas) hasta alcanzar el consenso dentro del plazo límite de funcionamiento de la Convención.

Sobre la estructura de la Convención, y tratándose de un órgano colegiado, ésta debiera organizarse en torno a comisiones y un plenario. La mayoría de las propuestas efectuadas a la fecha^v sugieren establecer comisiones temáticas entre las que se listan las de “Derechos”, “Gobierno/Congreso”, “Descentralización”, “Órganos Autónomos”, además de las comisiones administrativas o de cuestiones internas de la Convención tales como la comisión de ética y de régimen interno (que vea aspectos administrativos), además de las de participación ciudadana y la comisión de armonización, revisión o de técnica constitucional que, al final de las deliberaciones, pueda darle coherencia a los distintos textos aprobados por las comisiones y el pleno y sin perjuicio del rol que le cabe a la Secretaría Técnica en estas instancias.^{vi}

Si bien todas las propuestas coinciden en que la organización de la Convención ha de ser en comisiones y plenario, ellas difieren, principalmente, respecto a la cantidad de comisiones temáticas a establecer. Sebastián Soto, por ejemplo, opta por un diseño con menos comisiones temáticas o de macro comisiones (por ejemplo, de derechos y orgánica), más una “comisión técnica” o de armonización. Sergio Verdugo, en cambio, sugiere crear tantas comisiones temáticas como capítulos de la Constitución, incluyendo, al igual que S. Soto, una comisión de armonización o de coherencia.

Optar por un alto número o no de comisiones no es trivial y tiene distintas consideraciones. Un número elevado de comisiones presenta dificultades desde el punto de vista del tratamiento por estancos de materias que, sin duda, están relacionadas y para cuyo tratamiento sería recomendable una visión más agregada. Así,

un número más acotado de comisiones evita la excesiva fragmentación temática que puede tender a una hiperregulación o maximalismo en cada tema constitucional. Desde la dinámica de los grupos políticos al interior de la Convención, un número menor de comisiones los favorece pues aquellos con menor representación tendrán menos posibilidades de incidir en cada una de las comisiones mientras más sean^{vii}. En contra de la idea de un número muy limitado de comisiones se señala que complejizaría la toma de decisiones dado el alto número de integrantes de cada una de ellas.

En este sentido, y como han destacado expertos en procesos comparados, resulta muy relevante el grado de flexibilidad que el proceso y el reglamento permitan. En Sudáfrica, por ejemplo, las comisiones se establecieron con altos grados de flexibilidad permitiendo a la Convención, a partir de un número de comisiones más acotado, crear subcomités a su discreción, sin especificar cuáles, y pudiendo los presidentes de esos subcomités convocar a reuniones particulares a los grupos que dentro de ellos mostraran posiciones contradictorias. Ese enfoque tiene la ventaja de que la flexibilidad permite hacer ajustes en la medida que se desarrolla el proceso.

Sabemos, asimismo, que la convención tendrá una mesa directiva^{viii} compuesta por el presidente y el vicepresidente del órgano constituyente, electos por mayoría absoluta de sus miembros. Hay autores^{ix} que estiman que la mesa directiva debiera componerse de entre tres a cinco personas y no sólo de un presidente y vicepresidente para lograr mayores equilibrios políticos. En cualquier caso, la mesa juega un rol muy importante pues le corresponderá ordenar el debate, proponer un cronograma de trabajo y votaciones (hacemos hincapié en que el orden que se fije para la votación de las materias está lejos de ser trivial), definir plazos para las discusiones y cumplir con el objetivo de definir el texto final en el plazo total. Ello, además de presidir los plenos del órgano, velar por la aplicación de su reglamento, representar al órgano constituyente ante el público y otras instituciones, y dirigir su labor.

La Constitución prevé, además, la existencia de una secretaría técnica. Si bien no hay detalles sobre su integración y funcionamiento, podría ser deseable (como ocurrió con la comisión técnica que se conformó tras el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” del 15 de noviembre de 2019, integrada por representantes técnicos de los partidos partícipes del acuerdo), que la secretaría técnica estuviera integrada por representantes técnicos^x de los sectores representados en la Convención. Esta instancia no sólo será de gran ayuda desde el punto de vista técnico y en la provisión de información de calidad para el debate (sin perjuicio del rol del Ejecutivo en la materia), sino que así integrada podría además ayudar a acercar posiciones.

Otro aspecto a considerar es el modo en que se organizarán internamente las diferentes agrupaciones políticas y sociales que concurran a la Convención. Como señala C. Fuentes, seguramente, y como ocurre en el Congreso, se organizarían comités políticos que permitan las debidas coordinaciones y mayor eficiencia en las deliberaciones. Los independientes también podrían organizarse en comités. Otro tanto podría ocurrir con los representantes de pueblos originarios que no necesariamente tendrán la misma afinidad política o participarán de las mismas ideas.

EL QUORUM DE $\frac{2}{3}$ Y PROCEDIMIENTO DE VOTACIONES

El quorum para la aprobación del reglamento y de las normas de la nueva Constitución es alto y difícil de conseguir dado el número de miembros de la Convención. Esto si bien presenta las complejidades políticas del caso, no debe ser visto como un problema o “desventaja”; por el contrario, constituye una suerte de garantía de que tanto el reglamento, como la nueva Constitución serán fruto de un acuerdo político amplio^{xi}.

Respecto a la aprobación por $\frac{2}{3}$ de las normas constitucionales se han generado distintas interpretaciones sobre si ha de tener lugar una votación final o no. Verdugo señala que el texto constitucional es más bien amplio y deja espacio al reglamento para destrabar la cuestión y generar distintos mecanismos de solución de diferencias^{xii}. Ahora bien, existe bastante consenso entre los académicos que, sin perjuicio de que la Convención deba aprobar las normas de la nueva Constitución por $\frac{2}{3}$ de sus miembros en ejercicio, al interior de las comisiones las materias sean resueltas por mayoría absoluta (similar a como ocurre hoy en el Congreso Nacional) para darle mayor fluidez al debate y dejando el quorum de aprobación de $\frac{2}{3}$ para el plenario.

Desde nuestro punto de vista, y atendiendo al espíritu del Acuerdo del 15 de noviembre de 2019, una votación general final es necesaria y conveniente al contribuir a darle coherencia final al texto y a generar confianza en la ciudadanía cuando ésta tenga que manifestarse en el plebiscito de salida. Además, dada la interrelación entre las materias constitucionales en discusión y considerando las teorías del comportamiento, sería muy difícil concebir que los convencionales den por aprobadas determinadas materias, por partes o estancos, sin conocer cómo vienen las restantes materias discutidas en otras comisiones. Otros autores, en cambio, sostienen que la votación final no es parte de lo que se acordó y que no es necesaria dado que el plebiscito de salida haría de filtro y de mecanismo de ratificación final^{xiii}. Desde nuestra perspectiva, esto no es suficiente ya que a esas alturas se estará en la etapa final, sin posibilidad de enmendar texto alguno, y porque dada la complejidad del texto constitucional no resulta factible sostener que la ciudadanía podrá resolver, con la suficiente información, discordancias o incoherencias del texto presentado a su aprobación o rechazo.

Sobre este punto, y en un afán de desdramatizar la votación final, se han propuesto diversos mecanismos. S. Soto, por ejemplo, propone un procedimiento de toma de decisiones con votaciones circulares que resulta consistente con el propósito de dar coherencia al texto y el de alcanzar los necesarios acuerdos. En el modelo propuesto por Soto existe una alta interacción entre lo que van acordando las comisiones temáticas y el pleno con la llamada comisión “técnica” o de revisión, la que hace las veces de filtro de las propuestas ante el plenario y que en su modelo cobra gran relevancia. En su propuesta, la comisión técnica revisora cumpliría un rol parecido al de las comisiones mixtas en el Congreso (que resuelven diferencias entre cámaras para destrabar conflictos y resolver tensiones), además de darle coherencia a los textos. Será esa comisión, en este modelo, la que intentaría aunar a todos los sectores para llegar a acuerdos en temas trascendentales, sin perjuicio de la colaboración que a nuestro juicio debe brindar la Secretaría Técnica, y también a la mesa directiva. Así, en el modelo circular propuesto por Soto, las comisiones debieran enviar sus textos concordados al pleno para una primera aprobación en general. Si se rechaza el texto, éste debe volver a la comisión, que deberá presentar otra propuesta y así hasta conseguir la aprobación en general del pleno. Luego, en la discusión en particular y tras producirse el acuerdo, las comisiones enviarán sus propuestas al pleno hasta que éste estime que está en condiciones de texto definitivo. Estos textos debieran ir a la comisión técnica o revisora y cuando cuenten con el informe final de ésta, vuelven al pleno, el que deberá pronunciarse con regla de apruebo o rechazo (como la regla que opera hoy en el Congreso cuando salen los textos de la comisión mixta). Aun en el caso que se rechacen, estos pueden volver a la comisión técnica en búsqueda de un nuevo acuerdo hasta que venza el plazo fatal de funcionamiento de la Convención. En todas las votaciones en el plenario debe correr la regla de 2/3 de los miembros en ejercicio, incluida la votación final que se refiere a todos los textos acordados de esta manera.

Como contrapartida^{xiv}, otros académicos plantean modelos en los que el resultado de las comisiones temáticas pase directamente al plenario para su aprobación, enmienda o rechazo. Este ciclo podría repetirse sólo una vez, después de lo cual se podría establecer una comisión especial para resolver diferencias entre las comisiones y el plenario. La comisión de armonización sería una instancia que intervendría sólo al final del ciclo de aprobación del articulado de la nueva Constitución.

PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA

Sobre participación, la Convención deberá definir la forma como se va a entender con la ciudadanía, estableciendo instancias y mecanismos para canalizarla a través de audiencias^{xv}, cabildos convocados por la Convención o autoconvocados^{xvi}, sitios web, sesiones en regiones, etc. Todo esto debiera estar definido en el reglamento. Al

respecto, se observan una serie de propuestas que buscan que exista una intensa participación ciudadana. Sobre el punto, cabe efectuar algunas consideraciones. En primer lugar, debiese existir conciencia entre los integrantes de la Convención sobre los límites inherentes de la participación ciudadana^{xvii}. Por lo general, participan los grupos con preferencias más intensas, las que no necesariamente son representativas de las preferencias de la población en general. En segundo lugar, los convencionales debieran tener claridad de que no es su deber, ni la Constitución el instrumento, para hacer presente todas las demandas de la ciudadanía. Por de pronto, en muchos temas éstas no son pertinentes a la Constitución, sino a la política pública. En tercer lugar, no debe olvidarse que los convencionales electos son representantes de las distintas ideas políticas presentes en la sociedad y que su elección es, en la democracia representativa, el mecanismo insigne para hacer valer nuestras preferencias. Así, la participación ciudadana, que debe existir en este proceso, debiera ser funcional a la Convención, con un diseño que permita la participación efectiva y una discusión con altura de miras^{xviii}, debiendo diseñarse con responsabilidad los mecanismos del caso.

En materia de transparencia, y sin perjuicio que concordamos que ésta debe ser la regla general, la ambición total de que todos los espacios de la Convención sean en todo momento transparentes (como ocurre con ciertas propuestas que promueven que no haya espacios reservados de deliberación o que todas las sesiones de las comisiones se deban transmitir por *streaming*) puede terminar generando espacios desinstitucionalizados de negociación (que los habrá, pero la regulación los puede fomentar) lo que puede ocurrir de deliberarse en una permanente vitrina. Cuando ello ocurre, y sobre todo en sociedades que viven procesos de polarización política, ciertos integrantes de la Convención estarán más interesados en hablarle a sus audiencias externas que a llegar a acuerdos con sus pares, lo que no se condice con la finalidad del proceso^{xix}. Aun cuando las experiencias comparadas no son uniformes en la materia, puede haber motivos para diferenciar entre las sesiones plenarias y las de las comisiones, contemplando en estas últimas la posibilidad de que pueda haber espacios institucionalizados de deliberación reservados, fundados en causales específicas o en el privilegio deliberativo. En todo caso, la reserva no será ni debe ser permanente pues de todas maneras habrán de levantarse actas que luego deben ser públicas para el escrutinio ciudadano y para la historia de la ley y del proceso.

ⁱ S. Soto en seminario denominado “El reglamento de la Convención Constitucional, dos propuestas” del Centro de Estudios Públicos realizado el día 24.03.21.

ⁱⁱ De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, la Convención no podrá alterar los quórum ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos.

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

^{iv} Sierra, Lucas. 2020. El reglamento de la Convención y el riesgo de la “hoja en blanco”. Puntos de Referencia, CEP Chile. Verdugo, Sergio. 2020. Algunos criterios para el reglamento de la Convención. Santiago. Horizontal. 15 de octubre, 2020. Soto, Sebastián. 2020. Procedimiento y organización de la Convención para aprobar un texto de nueva Constitución. Presentación en seminario “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento. Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Valparaíso. Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución. Rumbo Colectivo et al 2021. Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional. Fuentes, Claudio. 2021. El reglamento de la Convención preparado para la plataforma contexto (Fuentes 2021). Instituto Igualdad: Reflexiones sobre el proceso constituyente: Revisión de una vía (Asamblea Constituyente) y experiencia comparada. ONU. 2014. Guía para la elaboración de constituciones preparada por un constitutionmaker. Reglamentos. Agosto de 2014. Reglamentos de órganos constituyentes: Panorama comparativo de Rafael Bruno Macía Briedis, Institute for Democracy and Electoral Assistance.

^v Ver nota al pie No.4.

^{vi} Algunas propuestas resaltan la importancia que la Convención cuente con un equipo comunicacional que produzca información oportuna y completa y que monitoree la circulación de desinformación y aplique técnicas de *fact checking*.

^{vii} Fuentes 2020.

^{viii} La Constitución tampoco regula como debe tomar sus decisiones la mesa directiva. Dado el importante rol que cumple, en Colombia se estableció que tomara sus decisiones por consenso unánime.

^{ix} Verdugo 2020 y Fuentes 2020.

^x A nuestro juicio esta mesa no solo debiera estar integrada por juristas o constitucionalistas, sino también por profesionales de otras disciplinas como la economía y la ciencia política.

^{xi} Felipe Rivera. El contenido del Reglamento de la Convención Constitucional: la discusión que viene. Diario Constitucional, 28 de octubre de 2020. En: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/el-contenido-del-reglamento-de-la-convencion-constitucional-la-discusion-que-viene/>.

^{xii} Verdugo.

^{xiii} Rumbo Colectivo.

^{xiv} Fuentes 2020.

^{xv} La Convención debiera considerar, dentro de las instancias de participación, múltiples momentos para convocar a expertos ya que no todos los convencionales tienen conocimientos profundos en temas específicos que pueden surgir en distintas etapas de la discusión.

^{xvi} Lo efectuado en el pasado en términos de encuentros y cabildos no debiera despreciarse; no es necesario partir de cero en la materia y podría usarse la información que ya se recopiló en esas instancias.

^{xvii} Peña, Marisol. 2020. Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional. Seminario “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento. Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Valparaíso. Delamaza, Gonzalo y Claudio Fuentes. 2020. Hacia una Convención abierta: participación ciudadana en el proceso constituyente. 27 de septiembre, 2020.

^{xviii} Reflexiones en torno al proceso de elaboración de la nueva Constitución, Comisión UC P. Constitucional marzo 2021.

^{xix} Profesor T. Ginsburg en su ponencia en el seminario de IDEA Internacional “ Los reglamentos en órganos constituyentes desde una perspectiva comparada”, 30/3/2021.