


FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

PROCESOS CONSTITUYENTES COMPARADOS: BOLIVIA, COLOMBIA Y VENEZUELA

Nº 290 | 12 de febrero 2020



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

Desde mediados del siglo XX hasta principios del XXI, Latinoamérica ha venido presenciando una ola de procesos políticos que han terminado en nuevas cartas fundamentales que buscan fundarse en un poder constituyente ciudadano. Destacan los casos de Bolivia, Colombia y Venezuela, que han garantizado derechos colectivos a manera de catálogos, pero que, tras la aprobación de sus respectivas constituciones, no han podido cumplir las expectativas que generaron, provocando inestabilidad y graves conflictos internos de carácter sociopolítico.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el año 1947, en América Latina y el Caribe, han ocurrido 36 cambios constitucionales en 33 países -algunos de ellos han iniciado un proceso constituyente más de una vez-, región del mundo que solo es superada por África Subsahariana con 87 cambios constitucionales.¹ Desde esta fecha, con mayor énfasis desde la década de 1990, los textos constitucionales en Latinoamérica han seguido el legado del *Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*,² el cual se destaca por garantizar una gran cantidad de derechos (de primera, segunda y tercera generación). Además, 26 de esas constituciones han surgido desde Asambleas Constituyentes, es decir, por ciudadanos electos, como Honduras en 1982, Colombia en 1991, Venezuela en 1999, Ecuador en 2008 o Bolivia en 2009.

Tres constituciones latinoamericanas se han destacado por tener su origen en el rechazo a políticas que denominan “neoliberales”, instalando derechos de tercera generación, con la intención explícita de refundar la nación: la carta venezolana, la ecuatoriana y la boliviana. Estas se han caracterizado porque sus procesos constituyentes nacieron desde los movimientos populares y sociales. Por otro lado, la Constitución colombiana destaca porque la promesa de una nueva Carta Fundamental es vista por la ciudadanía y por las instituciones políticas como el único camino hacia la paz.

En la presente edición de Ideas & Propuestas se analizarán tres casos latinoamericanos que entregan reflexiones para el probable proceso constituyente que se vivirá en Chile.

¹ Konrad Hesse, *Escritos de Derecho Constitucional* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992), p.16.

² Véase en https://www.fjguzman.cl/wp-content/uploads/2020/01/IP_289_constitucionalismo-2.pdf

II. CASOS COMPARADOS EN LATINOAMÉRICA

Colombia (1991)

El proceso constituyente en Colombia surge por una inestabilidad tanto política como social, por lo que la idea de una nueva Constitución tomó el cauce de que podría ayudar a conseguir la anhelada paz. La Carta Fundamental vigente hasta entonces databa de 1886, pero la violencia política -capturada por el narcotráfico y las guerrillas- dejaron en jaque a la institucionalidad, por lo que la ciudadanía demandó un proceso constituyente que rápidamente fue aceptado por todo el espectro político. A fines de la década de 1940, se inició el llamado Bogotazo, dando origen a una época del país conocida como La Violencia. En este contexto surgió las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), capturando los procesos institucionales y democráticos.

La demanda por una nueva Constitución tiene su origen en el movimiento estudiantil llamado “Todavía podemos salvar a Colombia”, además del grupo guerrillero “Movimiento 19 de abril”. Este último garantizaba una tregua con el Gobierno sólo si este proceso tenía su origen en una Asamblea Constituyente. En las elecciones municipales y legislativas de 1990, se agregó una papeleta consultando la idea de iniciar

un proceso constituyente, resultando ganador la opción a favor con más de dos millones de votos.³ Prontamente, las distintas fuerzas políticas pactaron con el Gobierno, estableciendo las reglas del proceso constituyente y, en diciembre de 1990, se llamó a elecciones para los representantes de la Asamblea Constituyente. De los 70 miembros, 42 fueron elegidos por el método del cociente electoral -proporcional-, 24 de ellos por método de residuo -asignación de restos-. Adicionalmente, lo integraron también cuatro exguerrilleros, quienes tenían voz, pero no la potestad de voto. La Asamblea Constituyente sesionó por cinco meses, entre febrero a julio de 1991. El 04 julio se aprobó la nueva Constitución, la que no pasó por un referéndum ciudadano.

Esta Constitución simbolizó las ansias de superar la violencia política que se vivía en el país desde hace 40 años, sin embargo, la nueva Carta Magna no logró dicho cometido. La Constitución de Colombia fue el resultado de la cohesión de varios anteproyectos, pues no había consenso entre las distintas fuerzas políticas de la Asamblea -la que fue bastante plural en posiciones y demandas políticas-. El proceso constituyente se vivió en medio de conflictos, causados por las guerrillas que se oponían al Ejército, y por el narcotráfico en contra el Gobierno.

³ Ibidem, p.27.

La Constitución colombiana de 1991 buscó consagrar un amplio catálogo de derechos en sus 380 artículos, los que tienen rango jurídico. Resalta que quedó establecido que todo tratado y convenio internacional sobre Derechos Humanos se asume con rango constitucional. Se buscó quebrar el bipartidismo que caracterizó al país, entre el partido Liberal y el Conservador, con leyes laxas y facilidades para la constitución de partidos políticos. El resultado: en el año 2002 Colombia tuvo 85 partidos, lo que imposibilitó la tarea legislativa. Por esto, en 2003 se creó una reforma constitucional que buscó fortalecer los partidos políticos, reduciéndolos a 12. También se dejó con rango constitucional mecanismos como plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativa legislativa, y revocatoria de mandato. Se limitó la figura de estados de excepción, dejando solo tres -estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia económica, social o ecológica-.

A pesar de que la coyuntura ameritó una salida institucional hacia la paz, representada en una nueva Constitución, lamentablemente no se ha logrado. El texto resultante es una Constitución contradictoria, pues toda iniciativa fue considerada en el texto, con la intención de que todas las visiones políticas estén

validadas en la Carta. Esto se traduce hoy en una inestabilidad política, continúa el conflicto armado y la presencia de grupos guerrilleros, que además no logró fomentar la participación política por estas amenazas. Las elecciones de 2019 se vieron además envueltas en actos de violencia política, recordando incluso a los momentos más críticos en este tema en el país.



Foto: elespanol.com

Venezuela (1999)

El proceso constituyente de Venezuela es uno de los que más destaca en la región ya que, a pesar de presentarse como un milagro a las demandas venezolanas, fue más bien contrario a ellas. Tras los intentos de Hugo Chávez de un golpe de Estado en 1992 –además de otro intento por parte de los grupos guerrilleros “Bandera Roja” y “Tercer Camino”, quienes también buscaron sacar a Chávez de la cárcel por su intento golpista–, decidió postularse en las elecciones de 1998 con la oferta de que, si resultaba electo como presidente, convocaría una asamblea para cambiar la Constitución de 1961. Venezuela pasaba por una profunda crisis económica, como también política, siendo una de las mayores preocupaciones la corrupción. La intención de Chávez en su periodo de campaña era “refundar” el país, para acabar con las medidas económicas que tenían a Venezuela estancada. Tras resultar electo de esos comicios, en abril del año siguiente (1999), se aprobó realizar un cambio constitucional –con una abstención electoral del 62 %– que naciera de una Asamblea Nacional Constituyente.

En julio de 1999 hubo elecciones para los 131 miembros de la Asamblea. Se presentaron 1171 candidatos,

900 de ellos, aproximadamente, eran opositores a Hugo Chávez. No obstante, el 95 % de los escaños –correspondiente a 125 miembros electos–, resultaron ser partidarios del gobierno chavista y solo seis de ellos opositores.

Si bien, el 03 agosto de 1999 empezó a sesionar la Asamblea Nacional Constituyente, por 180 días, el 12 de ese mes se dio a sí misma la potestad de abolir instituciones gubernamentales y de despedir a funcionarios públicos corruptos. Los límites de la Asamblea eran vagos y ambiguos, pero se basaba en respetar las normas internacionales de los Derechos Humanos. En ella hubo dos facciones, los nacionalistas –procuraban el principio de soberanía nacional–, y universalistas –velaban por el reconocimiento de los pueblos indígenas–.

El texto final fue sometido a referéndum, mientras la oposición al gobierno chavista se marginó del proceso. La Carta resultante consta de 350 artículos, alimentados de la corriente del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. En esta Constitución es que se facultó al presidente a extender su mandato a través de reelecciones, opción que Chávez tomó, además de cerrar el Congreso, y modificar el nombre del país de República de Venezuela por República

⁴ Ricardo Combellas, El proceso constituyente y la Constitución de 1999, (Caracas: Revista Politeia, 2003), p. 192.

Bolivariana de Venezuela. El Ejecutivo tiene fuerte injerencia parlamentaria, instaurando un Estado Federal Descentralizado. La figura del (1) referéndum consultivo en materias de trascendencia nacional, (2) referéndums aprobatorios y abrogatorios, así como (3) referéndum revocatorio, fueron establecidos constitucionalmente. Además, constitucionalmente se reconoce a los pueblos indígenas; la igualdad y equidad entre hombres y mujeres en el derecho al trabajo; la nacionalización del petróleo y el derecho a voto a las Fuerzas Armadas, aunque estos últimos no pueden aspirar a cargos de elección popular.

Se debe señalar que se agregan y modifican, incluso, poderes políticos a los tres poderes del Estado clásicos: el Ejecutivo, representado en la figura del presidente; el Legislativo –que en 1999 deja de ser bicameral–, conformado solo una cámara representada por la Asamblea Nacional; y el Judicial simbolizado en el Tribunal Supremo de Justicia –en la Constitución de 1961 se establecía una Corte Suprema de Justicia–. A estos poderes clásicos se agregan dos instituciones: el Poder Ciudadano, representado en el Consejo Moral Republicano –que corresponde a la Defensoría del Pueblo, Ministerio público y Contraloría General de la República–; y el Poder Electoral manifestado en el Consejo Nacional Electoral (art. 136º).

Si bien la Constitución chavista prometía garantizar innumerables derechos, estos no han podido ser llevados a la práctica. Hugo Chávez, quien estuvo en el poder casi 15 años hasta su muerte en 2013, señalaba en 2007 que “si queremos patria y vida, vámonos por la vía socialista. La vía capitalista nos lleva directo a la muerte de la patria, de la esperanza, de la dignidad y de la especie humana incluso. De allí: Patria, socialismo o muerte”, o la extendida frase que los chavistas “llevarán a Venezuela al socialismo del siglo XXI”.

Nicolás Maduro continuó su legado como presidente interino hasta ser electo con el 50,8 % de los votos. Los ciudadanos, al ver que las promesas no fueron cumplidas en esta Constitución, iniciaron olas de protestas contra Maduro, que avanzaron hacia la crisis socioeconómica que actualmente vive el país.⁵

⁵ Ricardo Combellas, El proceso constituyente y la Constitución de 1999, (Caracas: Revista Politeia, 2003), p. 192.



Bolivia (2009)

En Bolivia desde el año 2000 se empiezan a gestar movimientos ciudadanos con una fuerte impronta indígena, protagonizando fuertes revueltas como la Guerra del Agua en el 2000, y la Guerra del Gas en 2003. Año que estas movilizaciones masivas desencadenaron en la renuncia del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada -segundo periodo-, a quien se le acusaba fuertemente de imponer medidas de corte “neoliberal”. El contexto ciudadano reclamaba la nacionalización de recursos naturales y la realización de una Asamblea Constituyente. Carlos Mesa asumió la presidencia con la promesa de llevar a cabo un proceso constituyente. Si bien realizó una consulta ciudadana sobre los hidrocarburos, no pudo convocar a una Asamblea. Esto generó enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo, resultando una nueva renuncia presidencial. En junio de 2005 asumió el gobierno el presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez, quien convocó elecciones adelantadas. En este escenario, Evo Morales surge como líder del Movimiento al Socialismo (MAS), con la promesa de lograr convocar una Asamblea Constituyente para refundar el Estado de Bolivia,⁶ y solucionar el tema de los hidrocarburos. La Constitución vigente sí tenía establecido como norma constitucional mecanismos

constituyentes, por lo que estuvo bajo los marcos institucionales. Fue electo con el 54% de los sufragios, y logró convocar una Asamblea Constituyente entre 2006 y 2008, con 255 miembros, de ellos 142 eran representantes del colectivo de Morales. Sin embargo, de igual manera existió una gran fragmentación, lo que costó que se llegara a consensos.

A finales del 2007 se presentó un texto que fue enviado al Congreso para su aprobación, aunque tuvo larga tramitación, generando incertidumbre política. Morales llamó a un referéndum revocatorio para preguntar si los ciudadanos decidían que continuara en el ejecutivo: obtuvo un 67% de respuesta favorable, volviendo a activar el proceso constituyente. Durante 2008, en tensas negociaciones entre la Asamblea y el Congreso, como por ejemplo todo lo relacionado con los latifundios -cuál es lo máximo permitido en hectáreas por propiedad-, se zanjaron las diferencias mediante consultas ciudadanas.

En febrero de 2009 se promulgó la Constitución tras un referéndum con un 61 % de aprobación, año que también se celebraron elecciones en las que Evo Morales fue reelecto con 64 % de los votos. Esta Carta se compone de 411 artículos, y en su preámbulo ya tiene un tinte político, pues señala que, con esta

⁶ Marcela Ríos, Mecanismos de cambio constitucional en el mundo (Santiago: PNUD, 2015), p. 30.

nueva Constitución, se deja “en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal”, buscando con ello construir un país “cimentado en la descolonización” (art.9º, inciso 1), el que recibe el nombre de “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario” y tiene cuatro poderes, el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Órgano “Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional”, y el Órgano Electoral Plurinacional. Éstos tienen cuatro funciones: “Control, Defensa de la Sociedad y Defensa del Estado; Participación y Control Social; Fuerzas Armadas y Policía Boliviana; y “Relaciones Internacionales, de Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima”.⁷

También destaca en el texto que en rango constitucional se garantiza a las mujeres y a los hombres el ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos (art.66º), los derechos de las personas privadas de libertad (sección IX del capítulo quinto, art.73º y 74º), el aumento de la participación popular -pues los miembros del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional son electos vía sufragio-, el reconocimiento de las distintas lenguas indígenas, además de un sistema judicial especial para indígenas. El Estado tiene la potestad de intervenir en la economía, pues dirige y regula la economía (art.316º). Y atendiendo la demanda inicial, establece que el Estado boliviano

tiene el monopolio de los hidrocarburos (art.359º).

La Constitución boliviana surgió con la promesa de refundar el país desde los anhelos del Movimiento al Socialismo de Evo Morales, en un contexto que las izquierdas lideraban las fuerzas políticas de la región. Se permitió la reelección de la figura del presidente por una vez (art.168º), cosa que Morales no cumplió, pues primero llamó a referéndum ciudadano para consultar si aprobaban una modificación constitucional para que fuese posible ser reelegido nuevamente, pero el resultado fue de un rechazo del 51% de los votos, por lo que ordenó al Tribunal Constitucional una reinterpretación de la Constitución para que existiera reelección indefinida en 2016. Logró estar tres periodos, no obstante, en su cuarta postulación para ser reelecto, fue acusado de fraude electoral por la OEA en 2019. Morales renunció y se autoexilió en México, luego en Argentina, generando manifestaciones masivas entre adherentes al ex mandatario y sus oponentes.

⁷ William Ortiz. Los tres nuevos procesos constituyentes en América Latina: los cambios políticos y los sujetos que los impulsan. (Bogotá D.C. Revista Dialogo de Saberes, 2013), p. 104.

III. CONCLUSIONES

En los tres procesos constituyentes expuestos se ha buscado garantizar innumerables derechos, en constituciones extremadamente largas –Colombia con 380 artículos, Venezuela con 350, y Bolivia con 411. Todas ellas fueron gestadas desde una Asamblea Constituyente para legitimarse ciudadanamente, con un ánimo de refundar la nación, lo que permitió la derogación de instituciones en funcionamiento, junto con la instalación de nuevos órganos como poderes políticos. De estos procesos, resultó que el Ejecutivo –en el caso venezolano y boliviano– tiene grandes atribuciones, en desmedro de los otros poderes. Esto se evidencia en las reelecciones sin tope de los mandatarios como Chávez y Morales, quienes se presentan como caudillos de los procesos de refundación de sus países. La Constitución de Colombia, por su parte, si bien es reclamada por la ciudadanía y las instituciones políticas aceptaron iniciar el proceso constituyente, no generó el escenario adecuado para que la violencia política cesara.

En los tres procesos constituyentes se presentó la promesa de una nueva Constitución para institucionalizar un catálogo de derechos extensos –los que no han podido ser llevado a la práctica–, a pesar de ello, el desorden institucional y hasta la violencia política ha sido protagonista de los escenarios políticos. Se generaron expectativas en una mejora política y social fundada en la legitimidad democrática, por un lado, y en la defensa de la soberanía territorial del Estado al que se le suma una soberanía alimentaria,

económica y cultural, por otro. Lamentablemente Venezuela hoy vive un grave conflicto interno, con problemas humanitarios como escasez de alimentos y medicamentos, generando grandes migraciones en todo el continente de América, y siendo preocupación de organismos como la ONU. Evo Morales, en Bolivia, aspiraba a lograr lo mismo que el chavismo en Venezuela, buscando gobernar un cuarto periodo consecutivo, mas el fraude descubierto por la OEA lo dejó en evidencia y los bolivianos rechazaron masivamente este hito. Ya se dio a conocer que Morales, a pesar de autoexiliarse en México y luego en Argentina, buscará presentarse como candidato a senador. Finalmente, en Colombia, la violencia política no ha terminado, siendo el año 2019 igual de violento que el 2015, y más violento que en el año 2011. Las elecciones del año pasado se vieron envueltas en las amenazas y los ataques de grupos guerrilleros, los que tienen capturado los procesos democráticos.

Estos ejemplos pueden entregar luces de los posibles escenarios para Chile, que se ha caracterizado por ser un país estable democráticamente las últimas décadas, con instituciones robustas, una economía pujante, a pesar de los desafíos que como país debemos enfrentar. Sin embargo, la inminente amenaza de los ánimos refundacionales puede generar que el país se estanque o incluso retroceda en las áreas mencionadas, tal como ocurrió en los tres casos de procesos constituyentes comparados.

* Véase: <https://www.elespectador.com/elecciones2019/por-que-aumenta-la-violencia-politica-en-colombia-articulo-881968>



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman