



FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

APUNTES CONSTITUCIONALES N° 1
***Reglamento de la Convención
Constitucional: Un debate pendiente***

26 de abril de 2021

I. INTRODUCCIÓN

Desde que entramos oficialmente en el proceso constituyente, toda la atención se ha venido centrando —además de en el proceso electoral de los constituyentes— en el debate constitucional de fondo. La discusión en medios y redes sociales se mueve en torno a si se necesitan más o menos derechos sociales, o a si es atingente modificar nuestro sistema de gobierno. Todas son cuestiones claves, por cierto, pero que evaden un paso previo y necesario.

Estas definiciones de fondo requerirán de una condición anterior elemental: **la existencia de un buen Reglamento para el funcionamiento de la Convención.** La experiencia comparada indica **que esta discusión no solo es clave, sino que puede ocupar largo tiempo**, en algunos casos mucho más de lo que se tiene presupuestado para ello. Bolivia, por ejemplo, ocupó 7 de los 12 meses destinados a la Convención en determinar esta normativa. Si bien en ese caso se debió a que no tenían resueltos asuntos que nosotros sí —como los quórums¹—no deja de ser apremiante el tema, sobre todo considerando que la Constitución no fijó plazo alguno para aprobar este estatuto (a diferencia, por ejemplo, de Colombia²).

Así, este asunto se vuelve urgente no solo desde lo jurídico —para garantizar el buen funcionamiento de la Convención, y lograr un texto final coherente— sino desde lo político. Primero, porque la ciudadanía

no parece tener muy claro este primer “bache” que presentará la elaboración de la Nueva Constitución, lo que podría provocar una rápida impaciencia. Segundo, porque **si no se logran garantizar condiciones mínimas justas y razonables, la Convención puede ser una batalla que se defina “por secretaría”.** Otros sectores ya han ido formulando propuestas que pueden afectar seriamente la elaboración de una buena Carta Fundamental, como se verá más adelante.

Los reglamentos tienen una función crucial en la elaboración de cuerpos legislativos. **Sin un marco común es imposible tener una discusión plenamente democrática, transparente y participativa, que permita un buen resultado.** Pero, sobre todo, la preocupación por este cuerpo normativo tiene que ver — como bien grafica el profesor Sebastián Soto— **con el ambiente de desprecio por las reglas que se viene experimentando hace un tiempo en Chile, de manera especial por parte del Congreso Nacional.** Nos quedamos, en este sentido, con su reflexión:

Es una forma de decir que también ellos están sometidos al derecho; a respetar las reglas que se han dado y las obligaciones que se comprometen a asumir. Es, en otras palabras, una señal de autorrestricción que, si bien no es mucho, sí es un primer paso para revitalizar los precompromisos y alejarnos del temido «far west»³.

¹ Noticias U. de Chile; *“Reglamento Constituyente: la llave que podría destrabar los 2/3 y procurar la participación ciudadana”* (17 de diciembre de 2020).

² Sierra, Lucas; *“El Reglamento de la Convención y el riesgo de la “hoja en blanco”*; p. 2.

³ Soto, Sebastián; *“La hora de la Re-Constitución”*; pp. 66-67.

II. PUNTOS CLAVE DE LA DISCUSIÓN

El artículo 133 de la Constitución Política de la República, en sus incisos 3 y 4, encarga a la **Convención Constitucional la elaboración de un Reglamento**. Dicho estatuto deberá aprobarse por 2/3 del pleno, tal como las normas de la futura Constitución, y deberá hacerse cargo de llevar a la práctica de manera concreta el mandato que los chilenos encomendaron el 25 de octubre.

Es que, como puntualiza bien el profesor Sergio Verdugo, lo que se dio tanto en el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” del 15 de noviembre de 2019 como en las reformas constitucionales que permitieron iniciar el proceso, *fue un acuerdo incompleto o decisión postergada*⁴; es decir, **se llegó a un consenso en la redacción, pero no en el contenido sustantivo de las normas y sus respectivos procedimientos**. Por eso es que — como veremos— han prosperado interpretaciones tan diferentes en prácticamente todos los puntos posibles. Lograr definiciones, estableciendo mínimos comunes, nos permitirá confiar —o no— en el proceso que viene.

1. Quórum

A pesar de ser uno de los asuntos supuestamente “zanjados” desde el acuerdo de noviembre de 2019, y que se consagra en el artículo 133, sigue suscitando diferentes interpretaciones.

(a) La primera gran pregunta es **si el quórum de 2/3 solo se refiere a las votaciones del pleno, o también**

a las votaciones de las comisiones. Como ya adelantamos, **la respuesta no es unívoca**.

- Para algunos, las normas deben aprobarse por mayoría simple dentro de las comisiones, y la norma de los 2/3 **solo operaría para su ratificación en el pleno**⁵.

- El profesor Soto propone **que se mantenga el mismo criterio que en el Congreso**: (i) los 2/3 se aplican sólo para las votaciones en Sala (ii) y se aplican en todas sus votaciones. Esto implica que cada artículo requiere dicho quórum para su ratificación.

- Otros académicos sugieren que **la regla de los 2/3 debe aplicarse en cada nivel de discusión**, pues eso permitiría que se cumpla el objetivo de dicho quórum: alcanzar grandes acuerdos, y normas transversalmente aceptadas.

(b) Otra pregunta relacionada con este tema dice relación con la **posibilidad de la Convención de alterar la regla de los 2/3 para ciertas decisiones**.

- En este punto, no está de más recordar que **la Convención es un órgano que se encuentra bajo la regulación de la Constitución, y no puede pretender atribuirse un rol *supraconstitucional***, como ha ocurrido en otros países (y como han insinuado algunos actores nacionales).

⁴ Verdugo, Sergio; “*Algunos criterios para el funcionamiento de la Convención*”, p. 3.

⁵ RCENC; “*Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional*”, p. 3.



Foto: wikipedia.org

- Eso no quita la posibilidad de que, en temas relacionados al **gobierno o administración de la Convención**, se puedan tomar decisiones por simple mayoría⁶. Esto, obviamente, requiere que previamente se decida por los 2/3. Un caso en que la propia Constitución habilita este quórum inferior es en la elección del Presidente y el Vicepresidente de este órgano.

- Con todo, otros actores, aduciendo una interpretación “estricta” del artículo 133, plantean que la regla de los 2/3 debiese operar **solo respecto de las disposiciones constitucionales individualmente consideradas y del reglamento de votación**. Con ello, se permitiría que la Convención pueda determinar quórums inferiores para el resto de las normas del reglamento. En nuestra opinión, eso va **en contra del espíritu del artículo 133**, y por lo mismo debe descartarse claramente en el Reglamento.

(c) Por último, como ya se adelantó, ha suscitado discusión la **necesidad de una votación final del cuerpo completo de la Constitución**, que también debería cumplir con un quórum de 2/3.

- Para quienes apoyan esta aprobación final, el quórum perdería sentido sin ella, dado que lo que éste busca es lograr acuerdos amplios y transversales. **¿Qué problema habría con aprobar el texto definitivo con la misma mayoría que se aprobó cada una de sus partes?**

- Para quienes se oponen, una votación final del pleno implicaría mantener una **especie de “veto” subyacente durante toda la votación**⁷, que podría hacer estéril la aprobación particular de las normas hasta ese minuto⁸. A nuestro parecer, **este temor no tiene mucho sentido**, pues la ratificación final del pleno sería por el mismo quórum que la aprobación de las partes, y sirve como mecanismo para obtener un texto final más armónico, como se explicará a continuación.

2. Coherencia interna

¿Cómo obtener un texto coherente a partir de una Convención tan numerosa, diversa y —presumiblemente— inexperta como la que tendremos? Esto es especialmente delicado, considerando no solo la

⁶ García, José Francisco; *“El Reglamento de la Convención Constitucional”*.

⁷ RCENC; *“Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional”*; p. 2.

⁸ Diario Financiero; *“Los recovecos del reglamento para la Convención Constitucional y el dilema de los 2/3”* (11 de febrero de 2021).

importancia, sino también la variedad de los asuntos que aborda una Constitución. Si bien la labor de asesores y expertos será fundamental, el Reglamento tendrá también un rol clave, estableciendo procedimientos que permitan que el texto final sea armónico. A continuación, se analizan algunas propuestas:

(a) Ratificación del texto definitivo por el pleno.

- Para quienes se oponen, esto implicaría permitir a una minoría **“atrincherarse”**⁹, conservando un veto final para amenazar con él ante cualquier minucia que no les parezca en alguna norma o capítulo. Sostienen, además, que esta ratificación no tiene sentido, puesto que esa evaluación definitiva le corresponde al pueblo mediante el plebiscito de salida.

- Como ya hemos señalado, nos parece que este es un **mecanismo perfectamente válido para intentar garantizar armonía y coherencia** entre las normas de la Nueva Constitución. Nos parece injustificado el temor a utilizar herramientas de negociación para lograr un texto consensuado, que además se enmarca en el quórum que da la propia Constitución. Además, es perfectamente **compatible con otras medidas** como las que se tratarán más adelante, y puede ser un **incentivo extra a lograr acuerdos**, dado que la alternativa es dejar temas sin regular. Como opción intermedia, está que la ratificación sea hecha por capítulos.

- Es importante, por último, **descartar el argumento de que la ratificación definitiva corresponde al plebiscito de salida**. Como bien explica el profesor Verdugo, dicha instancia tiene importantes limitaciones, pues su lógica binaria (apruebo/rechazo) impide solucionar posibles vacíos o inconsistencias¹⁰. Es tarea de la Convención ha-

cerse cargo de las mismas, y presentar a la ciudadanía el mejor texto posible.

(b) Comisión “Redactora” o de “Armonización”. La idea es que exista una comisión dedicada exclusivamente fiscalizar que no se dupliquen las funciones de las comisiones temáticas, y que se ocupe de la redacción definitiva de los textos. Con esto, se garantizaría un trabajo final más armónico, con menos vacíos y una visión integrada de las normas discutidas en cada comisión.

(c) Otras propuestas. Existen otras variadas propuestas para lograr este objetivo. Algunas de ellas son, por ejemplo:

- Establecer un **mecanismo de “doble discusión”** como el que se implementó en Colombia, que asegura que todos los textos sean discutidos y aprobados en más de una ocasión¹¹. Este procedimiento “circular” asoma como atractivo para Chile, y es defendido por expertos como Sebastián Soto, pues permite — además— ir descomprimiendo de a poco la presión de una eventual votación final¹².

- Se ha propuesto la posibilidad de que el **25% de los Convencionales en ejercicio soliciten al Pleno reconsiderar una o más disposiciones ya aprobadas** en particular, que requerirían de una segunda aprobación de 2/3 para quedar ratificadas.

- Otros han propuesto que, si un capítulo no logra el quórum en el pleno, pero sí una **mayoría significativa, vuelva a la comisión para modificarse en aquello que le permita tener una segunda oportunidad de ser aprobado en el pleno**¹³. Con ello se le daría continuidad a la discusión, evitando que la misma caiga en “compartimentos estanco”.

⁹ RCENC; “Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional”; p. 2.

¹⁰ Verdugo, Sergio; “Algunos criterios para el funcionamiento de la Convención”; p.4.

¹¹ Verdugo, Sergio; “Algunos criterios para el funcionamiento de la Convención”; p. 5.

¹² Soto, Sebastián; “La hora de la Re-Constitución”; p. 83.

¹³ Diario Financiero; “Los recovecos del reglamento para la Convención Constitucional y el dilema de los 2/3” (11 de febrero de 2021).

- Algunos han propuesto que, junto al Reglamento, **se apruebe un documento mínimo programático que sirva como guía de todo el proceso.** Con ello, en su visión, no solo se avanza hacia un texto más armónico¹⁴, sino que se optimiza el trabajo de las comisiones: estando comprometidas todas las facciones políticas con los acuerdos macro, solo quedaría ir especificándolos en normas concretas Verdugo¹⁵.

3. Algunos aspectos de funcionamiento: las comisiones

Este es quizás el aspecto más técnico de todos, por lo que las opiniones abundan. Hay discrepancias importantes entre los expertos en cuanto al número de comisiones temáticas, sus tamaños, y las formas de operar que estas debiesen tener.

(a) El profesor Verdugo habla de **“adaptar el proceso legislativo”, y no simplemente importarlo.** Compartimos esta visión, puesto que, pese a las obvias similitudes, la Convención es bastante diferente en algunos aspectos.

- Un aspecto elemental de diferencia es, por ejemplo, **el hecho de ser la Convención un órgano unicameral.** Esto, que permite en la tramitación de leyes la doble revisión de todos los textos y figuras que facilitan los acuerdos (como las comisiones mixtas), debe ser suplido con otros mecanismos que vayan en esa línea. Se mencionó ya la “doble revisión” colombiana, y a ello podría añadirse la existencia en alguna etapa de comisiones temáticas mixtas.

- Otra cuestión —más específica— a considerar en esta línea es la de los **quóruns para sesionar.** Como se sabe, en el Congreso se requiere la presencia de 1/3 de

los parlamentarios para poder sesionar, tanto en sala como en las comisiones. Consideramos que ese quórum podría elevarse para la Convención, considerando la importancia de gran parte de las discusiones, y el menor trabajo político-territorial que presumiblemente tendrán los convencionales.

(b) Comisiones Temáticas. Hay acuerdo en los expertos en que exista un trabajo sectorizado, tomando en cuenta la diversidad de temas que aborda una Constitución.

- Algunos proponen que **el número de comisiones debiese ser igual al número de capítulos que vaya a tener la Constitución,** como la forma más práctica de dividir el trabajo. En esa línea se encuentra Verdugo¹⁶ o Ana María García¹⁷.

- Otros, como Sebastián Soto o Jaime Bassa, proponen que el número de comisiones temáticas sea lo más reducido posible, para evitar que se trabaje de manera descoordinada, y buscar la mayor coherencia posible. Soto propone, de hecho, que sean solo 2 comisiones: una para las instituciones y otra para los derechos. Su formato obedece además a una visión práctica: *“si cada capítulo, por ejemplo, lo estudia una comisión tendremos escasa uniformidad y un incentivo a regular más que menos porque cada comisión intentará definirlo todo”*.¹⁸

- En cuanto al procedimiento, en general **hay acuerdo en que se trabaje desde las comisiones haciendo propuestas al pleno,** pero naturalmente hay diversidad en la manera y el orden en que esto deba hacerse. Para Soto, debiese ser un proceso circular, que vaya y vuelva entre las comisiones y el pleno, para ir sumando voluntades y afinando los textos.

¹⁴ SOFOFA; *“Hoja de Ruta: La crisis como oportunidad. Una mirada de empresa”*; p.12.

¹⁵ Verdugo, Sergio; *“Algunos criterios para el funcionamiento de la Convención”*; p. 9.

¹⁶ Verdugo, Sergio; *“Algunos criterios para el funcionamiento de la Convención”*; p. 10.

¹⁷ Facultades de Derecho PUC, U. de Chile y U. de Valparaíso; *“Coloquio: Convención y Nueva Constitución”* (6 de noviembre 2020).

¹⁸ *Op. Cit.*



Foto: bbc.com

(c) Comisiones específicas. Varias voces proponen algunas comisiones especiales, que se harían cargo de otras tareas para el buen funcionamiento de la Convención. A la ya mencionada Comisión de Redacción, suelen sumarse —con diversos nombres— otras, tales como una Comisión de Ética y Transparencia¹⁹, u otra de Participación Ciudadana²⁰.

(d) Comités. Algunos proponen, por último, la existencia de Comités que agrupen a los convencionales. Su razón de ser es simple: facilitar la coordinación de los convencionales con la Mesa de la Convención y, sobre todo, permitir más acuerdos políticos que permitan alcanzar los 2/3.

4. Asegurar medios para la legitimidad de la Convención

El Reglamento debe intentar asegurar los mínimos necesarios para que la política se despliegue, integrando de buena manera dos cuestiones clave: la

transparencia y los espacios para la negociación. Así, podríamos llegar a hablar de una Convención legítima “hacia adentro” (hacia quienes la integran) y “hacia afuera” (la ciudadanía).

(a) Legitimidad interna. Es imposible que la Convención logre su fin si sus propios actores no confían en ella. Por eso, es importante que en el Reglamento se incorporen mecanismos que permitan resolver conflictos, más allá de la votación. El quórum de 2/3 aporta para que se intenten construir acuerdos, pero es necesario garantizar a todos los sectores que pueden confiar en el proceso, pese a que ganen o pierdan una votación particular.

- Para el profesor Verdugo, la clave para esto está en lograr cierta “bilateralidad” en el proceso²¹. Esto compromete a todas las facciones, produciéndose una fiscalización mutua. Compara la experiencia colombiana con la venezolana, donde un sector dominó y arrasó con el otro.

¹⁹ RCENC; “Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional”; p. 7.

²⁰ Verdugo, Sergio; “Algunos criterios para el funcionamiento de la Convención”; p. 11.

²¹ Verdugo, Sergio; “Algunos criterios para el funcionamiento de la Convención”; p. 7.

• Nosotros agregamos la importancia de garantizar la negociación real entre los distintos sectores, mediante la existencia de espacios de reserva. Se suele hablar mucho de la transparencia —cuestión muy relevante hoy en día— pero poco se dice de la necesidad de que, para que ciertos acuerdos se produzcan, puedan existir negociaciones o votaciones secretas. Experiencia comparada exitosa de España, Irlanda y Filadelfia²² muestran que la reserva permite diálogos genuinos entre posiciones divergentes, que no logran darse en la exposición constante y total.

(b) Legitimidad externa: transparencia v/s reserva. Los expertos coinciden en que es relevante garantizar la mayor transparencia posible del proceso, pues es un factor clave para avanzar hacia su legitimidad. Prácticamente todos proponen institucionalizar la transmisión por *streaming* de las sesiones, así como la publicación en internet de los documentos relevantes.

Ahora, como ya se dijo, es clave que la necesaria transparencia se equilibre con espacios de “reserva”, para que los convencionales puedan trabajar en acuerdos y votar en conciencia. En un contexto de quórum elevados y ambiente álgido, la única manera de avanzar será permitiendo que decisiones difíciles puedan ser tomadas y negociadas con cierta tranquilidad, lo que se logra, por ejemplo, con sesiones reservadas o con votaciones secretas.

Sin embargo, algunos denominan estos mecanismos como “privilegios deliberativos”²³, y recomiendan —

en nombre de la transparencia— excluirlos del Reglamento. Con este tipo de medidas sólo se logrará que las presiones públicas y la violencia influyan más que el diálogo, las razones, y la democracia. Así lo ha dicho el PNUD: la transmisión “24/7” promueve el conflicto, pues el consenso es mucho más “aburrido”.

5. Otros asuntos regulables

Hay otros elementos que pueden ser regulados en el Reglamento de la Convención, y que algunos autores han tratado:

(a) La participación ciudadana. Será un aporte a la legitimidad del proceso, y una forma de revitalizar el vínculo de la ciudadanía con la política. Según el profesor Soto, por ejemplo, debe aprenderse del proceso fallido de Bachelet el 2016 para sacar lecciones.²⁴

(b) Mecanismos de participación de los expertos. Esto se vuelve clave frente a voces que vienen despreciando y desprestigiando los aportes de “los técnicos” el último tiempo.

(c) Límites del Reglamento y la Convención. Si bien esto no sería estrictamente necesario, podría ser recomendable incorporarlos, en respuesta a voces que proponen —por ejemplo— excluir la posibilidad de usar la actual Constitución como base para discutir²⁵, prohibir los espacios de reserva²⁶, o impedir la participación de expertos²⁷.

²² Verdugo, Sergio; “Algunos criterios para el funcionamiento de la Convención”; p. 8.

²³ Verdugo, Sergio; “Algunos criterios para el funcionamiento de la Convención”; p. 8.

²⁴ Soto, Sebastián; “La hora de la Re-Constitución”; pp. 71-74.

²⁵ RCENC; “Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional”; p. 5.

²⁶ RCENC; “Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional”; p. 6.

²⁷ RCENC; “Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional”; p. 7.

III. CONCLUSIONES

La importancia que tiene el Reglamento de la Convención Constitucional para el desarrollo de nuestro proceso constituyente no puede ser soslayada. Su rol puede ser clave en aras de tener un trabajo participativo, con garantías democráticas, y donde pueda llevarse a cabo un debate serio e informado.

El Reglamento debe ser tratado con la relevancia que tiene, y no ser mirado como un trámite desagradable por el que hay que atravesar para comenzar la discusión de lo importante. No exageran —en nuestra opinión— algunos constitucionalistas cuando declaran que este debate es “la madre de las batallas”, pues de su resultado dependerá en gran medida la eficiencia, legitimidad y credibilidad de la Convención²⁸.

Por lo mismo, nuestra recomendación es que los futuros Convencionales y sus partidos se preparen para enfrentar este desafío. Los temas acá tratados son un buen punto de partida.

²⁸ Diario Financiero; “*Los recovecos del reglamento para la Convención Constitucional y el dilema de los 2/3*” (11 de febrero de 2021).

IV. FUENTES

1. *“Algunos criterios para el funcionamiento de la Convención”*
—Sergio Verdugo, Horizontal (15 de octubre de 2020).
<https://bit.ly/2QywCVn> (consultado el 22-02-2021)
2. *“Propuestas para el reglamento de la Convención Constitucional”* —Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución (enero de 2021).
<https://bit.ly/3dpGPg1> (consultado el 22-02-2021)
3. *“Reglamento para un proceso constituyente participativo”* – Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución (diciembre de 2020).
<https://bit.ly/2QxhibS> (consultado el 22-02-2021)
4. *“Reglamento para un proceso constituyente participativo”* —Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución (diciembre de 2020).
<https://bit.ly/2QxhibS> (consultado el 22-02-2021)
5. *“El Reglamento de la Convención y el riesgo de la ‘hoja en blanco’”* —Lucas Sierra, Centro de Estudios Públicos (agosto 2020).
<https://bit.ly/3sqTWSe> (consultado el 22-02-2021);
6. *“El Reglamento de la Convención Constitucional”*
—José Francisco García, El Mercurio Legal (3 de septiembre de 2020).
<https://bit.ly/3tlBz2u> (consultado el 22-02-2021);
7. *“¿Cómo avanzar en el Reglamento de la Convención Constitucional?”* —Marisol Peña, La Tercera (29 de octubre de 2020).
<https://bit.ly/3e1Cv5y>
8. *“Coloquio: Convención y Nueva Constitución”* —Facultades de Derecho PUC, U de Chile y UV (6 de noviembre 2020).
<https://bit.ly/3ghgJ00> (consultado el 22-02-2021).
Noticia en <https://bit.ly/3do5ykQ> (consultado el 22-02-2021)
9. *“Reglamento Constituyente: la llave que podría des-trabrar los 2/3 y procurar la participación ciudadana”*
—Noticias U. de Chile (17 de diciembre de 2020).
<https://bit.ly/2RGpKGh> (consultado el 22-02-2021)
10. *“Los recovecos del reglamento para la Convención Constitucional y el dilema de los 2/3”* —Diario Financiero (11 de febrero de 2021).
<https://bit.ly/3x0muWk> (consultado el 22-02-2021)
11. *“El proyecto de Camila Vallejo para que la Consti-tuyente pueda definir o modificar el quórum de 2/3”*
—CNN Chile (16 de noviembre de 2020).
<https://bit.ly/3eazhgo> (consultado el 22-02-2021).
12. *“La hora de la Re-Constitución”* —Sebastián Soto, Ediciones UC (2020)



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)