

II. Convención constituyente: El riesgo de la hoja en blanco

Lucas Sierra

Como explicamos en la primera parte (publicada ayer), entre las materias que debe tener el reglamento del órgano constituyente, el Constitution-maker, de la ONU, establece las siguientes:

1. El proceso general.
2. Presidencia y estructura directiva.
3. Normas para pedir y usar la palabra.
4. Estructura organizacional.
5. Requisitos de notificación de sus integrantes.
6. Requisitos de quórum.
7. Normas para la toma de decisiones.
8. Otras materias.

En Chile, la Constitución toca algunas de esas materias para el reglamento que deberá adoptar la Convención. Respecto del proceso general, de la presidencia, estructura, quórum y otras materias. Cada una se ve a continuación.

3.1. El proceso general

Como se señaló más arriba a propósito de la mayor legitimidad que probablemente tendrá el proceso constituyente mientras antes se acuerde un reglamento, se ha establecido un recurso de reclamación ante cinco ministros de la Corte Suprema por "(...) una infracción a las reglas de procedimiento aplicables a la Convención (...) y de aquellas de procedimiento que emanen de los acuerdos de carácter general de la propia Convención. En ningún caso se podrá reclamar sobre el contenido de los textos en elaboración" (Art. 136°, énfasis agregado).

La Constitución establece, además, que esta reclamación debe ser suscrita por al menos un cuarto de los miembros en ejercicio de la Convención y se inter-

En esta segunda parte de su análisis, el investigador del CEP aborda los detalles de la reglas de la Convención que están en la Constitución y las que faltan por definir.



pondrá ante la Corte Suprema, dentro del plazo de cinco días desde que se tome conocimiento del vicio alegado (Art. 136°).

Por otra parte, la Constitución contempla la posibilidad de una prórroga del plazo de nueve meses dado a la Convención para su trabajo, por tres meses más. Para esto, define un procedimiento que el reglamento de la Convención deberá contemplar en los siguientes términos:

"La Convención deberá redactar y aprobar una propuesta de texto de Nueva Constitución en el plazo máximo de nueve meses, contado desde su instalación, el que podrá prorrogarse, por una sola vez, por tres meses.

La mencionada prórroga podrá ser

solicitada por quien ejerza la Presidencia de la Convención o por un tercio de sus miembros, con una anticipación no superior a quince días ni posterior a los cinco días previos al vencimiento del plazo de nueve meses. Presentada la solicitud, se citará inmediatamente a sesión especial, en la cual la Presidencia deberá dar cuenta pública de los avances en la elaboración de la propuesta de texto de Nueva Constitución, con lo cual se entenderá prorrogado el plazo sin más trámite. De todas estas circunstancias deberá quedar constancia en el acta respectiva. El plazo de prórroga comenzará a correr el día siguiente a aquel en que venza el plazo original.

Una vez redactada y aprobada la propuesta de texto de Nueva Constitu-

Fecha: 20-08-2020
Medio: La Segunda
Supl.: La Segunda
Tipo: Actualidad
Título: II. Convención constituyente: El riesgo de la hoja en blanco

Pág.: 27
Cm2: 642,7
VPE: \$ 1.427.416

Tiraje: 11.692
Lectoría: 33.709
Favorabilidad: ☐ No Definida



Lecturas & Documentos

ción por la Convención, o vencido el plazo o su prórroga, la Convención se disolverá de pleno derecho (Art. 137°).

3.2. Presidencia y estructura directiva

La Constitución ordena que en su primera sesión la Convención "deberá elegir a un Presidente y a un Vicepresidente por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio" (Art. 133°). Además, la Constitución señala que la Convención tendrá dos órganos: una Secretaría Técnica y un Comité "externo" para administrar las asignaciones que establezca el reglamento para los convencionales constituyentes.

Sobre lo primero, dice textualmen-



Ficha de autor

Lucas Sierra es abogado, profesor de Derecho en la U. de Chile e investigador del CEP. El autor agradece la ayuda para este artículo de Matías Henríquez.

te: "La Convención deberá constituir una secretaría técnica, la que será conformada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional" (Art. 133°).

Sobre lo segundo: "Los integrantes de la Convención, con excepción de los parlamentarios que la integren, recibirán una retribución mensual de 50 unidades tributarias mensuales, además de las asignaciones que se establezcan en el Reglamento de la Convención. Dichas asignaciones serán administradas por un comité externo que determine el mismo Reglamento" (Art. 134°, énfasis agregado).

3.3. Requisitos de quórum

La Constitución establece dos quórum para la Convención: dos tercios y mayoría absoluta. Como se acaba de ver, este último se exige para la elección de la Presidencia y Vicepresidencia. Y los dos tercios se exigen para "aprobar las normas" constitucionales que se decidan y para aprobar el "reglamento de votación de las mismas" (Art. 133°).

En este punto la Constitución reprodujo textualmente el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución. En su número 6, éste dispuso: "El órgano constituyente deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio."

De esta redacción se desprende que el reglamento mismo debe ser aprobado por dos tercios, así como las normas de la nueva Constitución. Pero ¿podría el reglamento (aprobado por dos tercios) establecer que algunas decisiones anteriores a la aprobación final de una norma constitucional puedan tener un quórum menor que dos tercios? O, por el contrario, ¿toda la cadena de decisiones que conduce a la aprobación final de una norma constitucional debe ser por dos tercios?

Por razones fundamentalmente prácticas, la experiencia comparada y los propios reglamentos del Senado y la Cámara de Diputados en Chile, han optado por quórum diferenciados. Esto es, se reserva el quórum mayor (dos tercios) para la aprobación final de las normas, dejando un quórum menor (típicamente mayoría absoluta) para las decisiones anteriores a esa aprobación final. Así, por ejemplo, las aprobaciones en comisión se adoptan por mayoría absoluta y, luego, la aprobación final en sala se adopta por dos tercios. Sin embargo, y por la textura abierta que exhibe la Constitución en este punto, quedará a la Convención decidirlo (por dos tercios).

Por razones fundamentalmente prácticas, la experiencia comparada y los propios reglamentos del Senado y la Cámara de Diputados en Chile, han optado por quórum diferenciados.

Esta será, sin lugar a dudas, una de las materias clave en la discusión del reglamento. Y lo que se decida se proyectará en el tiempo, pues la Constitución agrega: "La Convención no podrá alterar los quórum ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos" (Art. 133°).

3.4. Otras materias

La Constitución establece algunas condiciones sustantivas a la Convención y, por lo mismo, a su reglamento. Ellas están contenidas en el Art. 135°, que vale la pena citar completo:

"La Convención no podrá intervenir ni ejercer ninguna otra función o atribución de otros órganos o autoridades establecidas en esta Constitución o en las leyes.

Mientras no entre en vigencia la Nueva Constitución en la forma establecida en este epígrafe, esta Constitución seguirá plenamente vigente, sin que pueda la Convención negarle autoridad o modificarla.

En conformidad al artículo 5°, inciso primero, de la Constitución, mientras la Convención esté en funciones la soberanía reside esencialmente en la Nación y es ejercida por el pueblo a través de los plebiscitos y elecciones periódicas que la Constitución y las leyes determinan y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Le quedará prohibido a la Convención, a cualquiera de sus integrantes o a una fracción de ellos, atribuirse el ejercicio de la soberanía, asumiendo otras atribuciones que las que expresamente le reconoce esta Constitución.

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 y que se encuentren vigentes."

Asimismo, y es importante que esto esté ya resuelto porque fácilmente puede transformarse en un foco de conflicto (como ocurrió en Colombia en 1991), la Constitución establece el mecanismo de incompatibilidades a que estarán sujetos los convencionales constituyentes. También vale la pena citar el respectivo artículo entero:

"A los integrantes de la Convención les será aplicable lo establecido en los artículos 51, con excepción de los incisos primero y segundo; 58, 59, 60 y 61.

A contar de la proclamación del Tribunal Calificador de Elecciones, los funcionarios públicos, con excepción de los mencionados en el inciso tercero del artículo 132, así como los trabajadores de las empresas del Estado, podrán hacer uso de un permiso sin goce de remuneraciones mientras sirvan a la Convención, en cuyo caso no les serán apli-

Fecha: 20-08-2020
Medio: La Segunda
Supl.: La Segunda
Tipo: Actualidad

Pág.: 28
Cm2: 432,8
VPE: \$ 961.342

Tiraje: 11.692
Lectoría: 33.709
Favorabilidad: ☐ No Definida

Título: **II. Convención constituyente: El riesgo de la hoja en blanco**

cables lo señalado en el inciso primero del artículo 58 de la Constitución.

Los Convencionales Constituyentes estarán afectos a las normas de la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de interés, aplicables a los diputados, y a la ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

Serán compatibles los cargos de parlamentario e integrantes de la Convención Mixta Constitucional. Los diputados y senadores que integren esta convención quedarán eximidos de su obligación de asistir a las sesiones de sala y comisión del Congreso durante el período en que ésta se mantenga en funcionamiento. El Congreso Nacional podrá incorporar medidas de organización para un adecuado trabajo legislativo mientras la Convención Mixta Constitucional se encuentre en funcionamiento.

Los integrantes de la Convención, con excepción de los parlamentarios que la integren, recibirán una retribución mensual de 50 unidades tributarias mensuales, además de las asignaciones que se establezcan en el Reglamento de la Convención. Dichas asignaciones serán administradas por un comité externo que determine el mismo Reglamento (Art. 134°).

El detalle de estas materias, así como el gran conjunto de otras que, estando señaladas por el Constitutionmaker, no son mencionadas por la Constitución, serán parte de la tarea que deberá encarar la Convención tan pronto se instale y elija a sus autoridades.

4. Conclusión

Así como es importante que en la opinión pública se sigan discutiendo —y cada vez con mayor intensidad— contenidos para una nueva Constitución, es indispensable que se empiece a considerar la cuestión del reglamento. Es obvio que su definición, dentro de los parámetros que ha fijado la Consti-



tución, será una decisión soberana de la Convención. Pero es necesario ir preparando el terreno para su deliberación.

Hay distintos antecedentes de los cuales aprender. Por lo pronto, las experiencias de Colombia, Bolivia y Chile aquí referidas. También el Constitutionmaker y otras recomendaciones internacionales. Y otras muchas. Por ejemplo, y a la mano nuestra, los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado en Chile.

La posibilidad de que en la Convención se produzca un acuerdo rápido en torno a un buen reglamento, se acrecienta en la medida en que los partidos políticos, la academia y, en general, la opinión pública, estén conscientes de su importancia y discutan sobre la materia con la mayor anticipación posible.

Si eso no ocurre, el proceso constituyente arriesgará el peligro de consumirse en la discusión del reglamento

arriesgando, de paso, su eficacia y legitimidad. Si hay algo en este proceso respecto de lo cual no puede haber “página en blanco” alguna, es el reglamento de la Convención.

Bibliografía

Correa, Sofía (2015), “Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente”, en *Estudios Públicos N° 137*, pp. 43-85. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304>

101208/rev137_SCorreaSutil.pdf

Franchini, Matías (2007), “Asamblea Constituyente en Bolivia: Génesis, evolución y conflicto en el cambio”, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, Documentos, Año V, N° 74, 2007. Disponible en: https://www.cadal.org/documentos/documento_74.pdf

Gamboa, Franco (2009), *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia: Historia Política de la Asamblea Constituyente*, Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: https://www.bivica.org/file/view/id/1669_PdR

Lecturas & Documentos