

El reglamento de la Convención y el riesgo de la hoja en blanco

Lucas Sierra

La reforma constitucional que en diciembre de 2019 materializó el Acuerdo por la Paz Social y Nueva Constitución fijó un itinerario constituyente. Luego, en marzo de 2020 y a la luz de la emergencia sanitaria que afecta a Chile y al mundo, este itinerario se prorrogó unos meses.

Pero el tiempo, sabemos, pasa y pasa rápido. Escribo estas líneas a pocos días que empiece el período de campaña para el plebiscito constitucional fijado para el 25 de octubre próximo, fecha que ya se ve con claridad en el horizonte.

De ganar la opción Apruebo en ese plebiscito (y estas páginas se escriben bajo el supuesto que dicha opción ganará), Chile entrará en un camino constituyente que deberá terminar con un nuevo plebiscito, esta vez ratificatorio o “de salida”, en abril de 2022.

El primer paso luego del plebiscito será la elección de convencionales constituyentes el día 11 de abril de 2021, sea para la Convención Constitucional o para la Convención Mixta Constitucional, según también se decida en el plebiscito de octubre próximo.

Después, entre los días 13, 14 o 15 de mayo de 2021, el Presidente de la República deberá convocar a la sesión de instalación de la Convención, indicando, además, el lugar de la convocatoria. Si nada dice sobre este lugar, será en la sede del Congreso Nacional. La instalación debe ocurrir dentro de los quince días posteriores a la convocatoria del Presidente de la República. Es decir, dentro del mes de mayo de 2021. Luego de instalarse, en su primera sesión, la Convención debe elegir Presidencia y Vicepresidencia.

Desde la fecha de su instalación, además, empieza a correr el plazo de nueve meses para redactar y aprobar el texto constitucional que será objeto del plebiscito “de salida”. Este plazo de nueve meses puede ser prorrogado,

El investigador del CEP plantea la necesidad urgente de discutir las reglas de la discusión constituyente. Compara otras experiencias y rescata los consejos de organismos internacionales.

Lecturas & Documentos

por una sola vez, por tres meses. Es decir, el nuevo texto constitucional debe estar terminado, a más tardar, dentro del mes de mayo de 2022.

A diferencia de lo que ocurrió en Colombia con su citada Asamblea Constituyente de 1991, aquí la Constitución no le fija un plazo a la Convención para adoptar su reglamento. El más elemental sentido común, sin embargo, sugiere que ella debería hacerlo cuanto antes luego de su instalación y elección de su Presidencia y Vicepresidencia. Así habría certeza desde un principio sobre su organización, procedimientos, uso de la palabra, cierre de los debates, votaciones y su quórum, participación ciudadana y un largo etcétera. Con este marco definido, la Convención podría dedicarse con propiedad al objeto de su mandato: deliberar sobre los contenidos de una nueva Constitución.

A diferencia de lo que ocurrió en Colombia con su citada Asamblea

Constituyente de 1991, aquí la Constitución no le fija un plazo a la Convención para adoptar su reglamento.

Además de este objetivo de eficiencia, el hecho de contar a la brevedad con un marco de trabajo le permitirá a la Convención dotarse de la especial legitimidad que da el actuar de acuerdo con reglas consensuadas. En un escenario general de poca confianza en las instituciones, dicha legitimidad se hace aún más necesaria.

Hay experiencias que son aleccionadoras en esta materia. El caso de la Asamblea Constituyente de Bolivia en 2006 es una. Y, para no ir tan lejos, la experiencia que condujo a la Constitución de 1925 en Chile también lo es.

La importancia de que un órgano constituyente cuente con un reglamento a la brevedad posible —importancia que esas experiencias reflejan—, es reconocida internacionalmente. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha

Fecha: 19-08-2020
Medio: La Segunda
Supl.: La Segunda
Tipo: Actualidad

Título: El reglamento de la Convención y el riesgo de la hoja en blanco

Pág.: 17
Cm2: 643,7
VPE: \$ 1.429.686

Tiraje: 11.692
Lectoría: 33.709
Favorabilidad: ☐ No Definida



dispuesto un centro virtual denominado Constitutionmaker. Éste contiene antecedentes de cambio constitucional en el mundo y sugerencias para llevar adelante estos cambios de la mejor manera posible. El Constitutionmaker es enfático al señalar: "Idealmente, un órgano elaborador de la constitución (OEC) debe tener un reglamento explícito que regule sus actividades." Además, hace un conjunto de propuestas para los contenidos de dicho reglamento.

Algunas de esas materias ya están más o menos resueltas por la Constitución y deberán ser incorporadas al reglamento que la Convención elabore a partir de mayo de 2021. Otras muchas no lo están y sobre ellas deberá deliberar primeramente la Convención. Éste será un arduo trabajo para los convencionales constituyentes. Por esto es muy importante que la opinión pública tome conciencia desde ya sobre este desafío, que se aprenda de las



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.

experiencias que existen y se vaya abonando un terreno para que esos convencionales puedan avanzar en un acuerdo con la velocidad que se requiere. En esta materia la idea de la "hoja en blanco" no puede aplicarse en lo absoluto. Llamar la atención sobre esto es el objeto de este texto.

1. Experiencias

Como se adelantó, la Constitución no le fija un plazo a la Convención para adoptar su reglamento. En este sentido, el caso chileno es diferente del citado caso colombiano con su Asamblea Constituyente de 1991.

En ese caso, estaba dispuesto que el Presidente de la República proponía un reglamento a la Asamblea. Esta, sin embargo, tenía la posibilidad de adoptar el suyo propio en un plazo de 10 días. Vencido ese plazo sin haberlo hecho, regía el del Presidente. La Asamblea adoptó el suyo propio. El plazo que tuvo esta Asamblea fue, eso sí, más corto que el chileno: 150 días. En este punto el caso chileno se parece más al también citado boliviano.

1.1. Bolivia (2006)

La convocatoria a la Asamblea Constituyente en 2006 no le fijó un plazo para adoptar su reglamento. Ojalá que, si llega el caso, la Convención en Chile no siga el ejemplo de Bolivia, que gastó siete de los doce meses que se le asignaron discutiendo su reglamento. Al final, no pudo cumplir dentro de plazo con su mandato de redactar texto constitucional y, en la práctica, se extendió dos meses más. Es decir, de todo el tiempo que en los hechos trabajó la Asamblea boliviana, la mitad la dedicó a la discusión del reglamento. Veamos con algo más de detalle este caso.

En marzo de 2006 el Presidente Evo Morales impulsó una ley para convocar a una Asamblea Constituyente, la que se instaló en agosto del mismo año.

Se le dio un plazo, contado desde la fecha de su instalación, no menor de seis meses ni mayor de un año. Sin embargo, en los hechos duró 14 meses. También se le encargó aprobar su propio reglamento, tarea que fue especialmente difícil y conflictiva.

La fuente de esa dificultad fue doble. Una tuvo que ver con el carácter de la Asamblea y podría sintetizarse en la disyuntiva "constituida o constituyente". La otra, por la forma en que se adoptarían sus decisiones. Ambas cuestiones son relevantes para el proceso constituyente chileno, aunque por lo que dispone la Constitución, la primera cuestión debería ser menos plausible entre nosotros. En este texto me concentraré sólo en la segunda, pues está más directamente vinculada con el carácter procedimental del reglamento.

A diferencia del caso chileno, la convocatoria a la Asamblea Constituyente boliviana no definía el quórum de

votación para el reglamento, sino que sólo el de aprobación del nuevo texto constitucional: dos tercios. Dicha convocatoria fue harta más escueta que la reforma constitucional que en diciembre de 2019 habilitó el plebiscito en Chile.

Como ya se apuntó, la discusión por el reglamento consumió siete de los 14 meses que en los hechos tomó el trabajo de la Asamblea Constituyente boliviana. Tres etapas pueden distinguirse en esos siete meses. La primera surgió en septiembre de 2006, un mes después de su instalación, cuando se aprobó el Reglamento Transitorio del Órgano Constituyente, con un número reducido de artículos. Se ha escrito que esto tuvo por objeto "salvar la credibilidad de la Asamblea frente a la opinión pública y reducir la imagen negativa fruto de una falta de concertación. Sin embargo, este reglamento tampoco se aplicó en su integridad porque preponderaron las estrategias partidarias" (Gamboa, 2009, 26).

Dicho reglamento transitorio no resolvía la cuestión principal sobre el quórum necesario para todas las materias distintas de la decisión sobre el texto constitucional resultante, puesto que había una tensión entre quienes sostenían que debía ser por mayoría absoluta y quienes postulaban el quórum mayor de dos tercios.

La segunda etapa puede ser fechada en noviembre de 2006, cuando fue aprobado el Reglamento General de la Asamblea Constituyente, pero sin los votos de los miembros en la oposición al partido MAS del Presidente Evo Morales, que era el grupo mayoritario en la Asamblea (Gamboa, 2009, 142). Así, la controversia sobre la forma de proceder continuó.

La tercera y última etapa ocurrió en febrero de 2007, cuando finalmente se alcanzó un acuerdo sobre el reglamento y, en especial, sobre la forma de las votaciones. Al respecto, se ha señalado: "solo así, y después de casi siete meses, los constituyentes pudieron abocarse a la tarea de debatir el contenido de la nueva constitución" (Franchini, 2007, 7).

Algo más o menos parecido ya pasó una vez en Chile, durante el proceso que desembocaría en la Constitución de 1925. Esto se revisa a continuación.

1.2. Chile (1925)

En el curso de los acontecimientos que se precipitaron con el "ruido de sables" de septiembre de 1924, el Presidente Arturo Alessandri designó una Comisión Consultiva para organizar una futura Asamblea Constituyente. En esa comisión se decidió crear dos subcomisiones: una para preparar el proyecto de reforma y la otra para diseñar el procedimiento por el cual dicho pro-

Fecha: 19-08-2020
Medio: La Segunda
Supl.: La Segunda
Tipo: Actualidad

Pág.: 18
Cm2: 557,5
VPE: \$ 1.238.296

Tiraje: 11.692
Lectoría: 33.709
Favorabilidad: ☐ No Definida

Título: El reglamento de la Convención y el riesgo de la hoja en blanco

yecto se aprobaría por la Asamblea Constituyente. La primera se reunió regularmente y produjo un texto. La segunda, en cambio, se reunió sólo tres veces, no cumplió con su tarea y no fue convocada nuevamente. Por presión del Presidente Alessandri y de los militares, el proyecto de la primera subcomisión fue aprobado por la Comisión Consultiva y, luego, plebiscitado, sin Asamblea Constituyente. Así nació la Constitución de 1925, sin reglamento. Este vacío parece haberse suplido, en parte, al menos, por la presión del Presidente y los militares.

Semejante escenario hoy es impensable.

2. El reglamento y la legitimidad

El sentido común más elemental, entonces, sugiere que la adopción de un reglamento debería ser la primera tarea a la cual se dedique la Convención una vez establecida y elegidas su Presidencia y Vicepresidencia. Así, podrá contar con el marco para concentrarse en la misión para la cual fue electa: redactar un nuevo texto constitucional. Y habrá certeza sobre su organización, y procedimientos. Esta certeza no sólo es indispensable para el orden interno de la votación, sino que, también, para la posibilidad de conocimiento y escrutinio por parte de la opinión pública.

Sería, entonces, un verdadero despropósito que esta definición se atrasara, gastando la Convención su limitado tiempo en ella, desatendiendo la deliberación sobre los contenidos constitucionales y exhibiéndose como un cuerpo difuso y medio anárquico ante los ojos de la ciudadanía.

El sentido común más elemental, entonces, sugiere que la adopción de un reglamento debería ser la primera tarea a la cual se dedique la Convención.

Y aunque fuera capaz de avanzar en la deliberación sobre los contenidos sin un reglamento, esto igualmente podría ser problemático. Ya es casi un lugar común decir que nos encontramos en un contexto de escasa confianza ciudadana hacia las instituciones públicas. El hecho mismo de encontrarnos en este trance constitucional puede ser entendido como un reflejo de esa desconfianza. Pareciera que para una salida institucional a la crisis desatada en octubre de 2019, todas las fichas se están poniendo en el proceso constituyente.

La posibilidad de que dicho proceso responda a tan altas expectativas depende de algunas condiciones de legitimidad. Por ejemplo, es necesario que el plebiscito de octubre próximo se lleve a cabo en condiciones que garanticen la máxima participación electoral posible atendida la situación sanitaria en que probablemente se realizará. Y, también,



es necesario que, de ganar el Apruebo, la Convención opere desde su inicio con la insustituible legitimidad que posee el actuar conforme a reglas consensuadas.

Es necesario que, de ganar el Apruebo, la Convención opere desde su inicio con la insustituible legitimidad que posee el actuar conforme a reglas consensuadas.

La existencia de esas reglas, además, permitirá que opere adecuadamente el mecanismo de reclamación ante cinco ministros de la Corte Suprema que ha dispuesto la Constitución para el correcto funcionamiento de la Convención: "Se podrá reclamar de 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).

Si la Convención se demora en adoptar estas reglas que ayuden a legitimar su trabajo, el proceso constituyente arriesgará el peligro de pasar a ser también objeto de la crisis por la baja confianza en las instituciones. Esto implicaría una defraudación de expectativas cuya gravedad es difícil exagerar.

Contar con un reglamento acordado a la brevedad posible, entonces, deviene en una condición de legitimidad del proceso constituyente.

3. Criterios y recomendaciones internacionales

Como un reflejo de esta importan-

cia, es interesante señalar que la Organización de las Naciones Unidas mantiene un "centro virtual" denominado Constitutionmaker, con antecedentes y recursos sobre materias constitucionales en el mundo.

Bajo el título "Reglamentos" el Constitutionmaker ofrece una Guía para la Elaboración de Constituciones, con sugerencias en materia de procedimiento:

"Idealmente, un órgano elaborador de la constitución (OEC) debe tener un reglamento explícito que regule sus actividades. El reglamento (a veces llamado "estatuto") es un mecanismo que ayuda a iniciar, facilitar y gestionar el proceso de elaboración de una constitución, y puede ayudar al OEC a organizarse y cumplir con sus tareas. El reglamento puede tener un efecto importante en el resultado de los procesos, por lo tanto se debe dedicar la debida atención y tiempo a su formulación."

Entre las materias que debe tener el reglamento del órgano constituyente, el Constitutionmaker 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. Pero, tal como advertí al principio, otras muchas no lo están y sobre ellas deberá liberar primeramente la Convención.

Lecturas & Documentos