




El Reglamento de la Convención Constitucional



Resumen

En este documento se establecen recomendaciones de los aspectos  esenciales que debiesen ser considerados en el reglamento para la Convención. Se consideran aspectos de organización interna, procedimientos de decisión,  participación, transparencia y probidad. Además de establecer los ámbitos específicos que debiesen ser normados, se sugieren algunos aspectos críticos que deberán ser considerados para este reglamento. 

Palabras Clave:

Reglamento,
Convención
Constitucional,
Proceso
Constituyente.

Introducción¹

Una de las primeras tareas que la Convención deberá enfrentar será elaborar el reglamento de funcionamiento interno. En el debate actual, gran parte de la atención se ha centrado en dos cuestiones fundamentales: los mecanismos de decisión (los quórum para aprobar el articulado) y los mecanismos de participación ciudadana.

Aunque ambos aspectos son fundamentales, el reglamento considera una serie de ámbitos quizás menos “atractivos”, pero que son igualmente cruciales para el adecuado funcionamiento de la Convención. Aspectos tales como la composición de la mesa directiva, la cantidad de Comisiones, el sistema de decisión de los artículos que se debatirán, y los mecanismos de probidad y transparencia son igualmente relevantes. En esta minuta identificamos los **ámbitos centrales que deberán considerarse en el reglamento**, junto con **19 cuestiones particulares que requerirán de alguna definición**. En la parte final, presentamos 7 aspectos críticos del reglamento.

-
1. El autor agradece los comentarios de Fabián Flores a este documento. Las opiniones contenidas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor.

Norma Constitucional y reglamento



La reforma constitucional de diciembre de 2019 estableció que le corresponderá a la Convención Constitucional definir el reglamento para su funcionamiento. Dicho reglamento deberá ser definido por un quórum de 2/3 de los integrantes en ejercicio de la Convención. Dicha reforma estipuló también algunos elementos básicos del funcionamiento de la Convención. Por ejemplo:

- Al momento de asumir, la Convención deberá elegir por mayoría absoluta una presidencia y una vicepresidencia.
- La Convención deberá establecer una secretaría técnica con personal idóneo.
- Los Convencionales deberán regirse por normas de probidad, lo que implicará definir una serie de criterios internos para cumplir con las normas asociadas a probidad, lobby y conflicto de intereses.
- Se estipuló que podrán entregarse asignaciones (además de los honorarios de cada convencional), para lo cual debe establecerse un Comité Externo de asignaciones.
- Se estableció un procedimiento para realizar reclamaciones procedimentales que serán revisadas por la Corte Suprema.

Cuadro 1.

Síntesis de ámbitos definidos en la Constitución vinculados al reglamento

Ámbito	Definición
Autoridades	Convención deberá nombrar Presidente(a) y vicepresidenta por mayoría absoluta
Quórum	Convención deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de 2/3 de sus integrantes en ejercicio
Secretaría técnica	Convención deberá constituir una secretaría técnica
Apoyo técnico y administrativo	Gobierno deberá prestar apoyo técnico, administrativo y financiero necesario para instalación y funcionamiento de la Convención
Probidad	Convencionales estarán afectos normas de probidad (ley 20.880)
Lobby y conflicto de intereses	Convencionales estarán afectos a normas de lobby y conflictos de interés (ley 20.730), que regula gestión de particulares
Asignaciones	Convención deberá definir por reglamento asignaciones. Se deberá establecer comité externo de asignaciones.
Reclamación	Se podrá reclamar infracciones a reglas de procedimiento. Se requiere $\frac{1}{4}$ de integrantes para hacer reclamación. Corte Suprema designará por sorteo 5 ministros que emitirán pronunciamiento dentro de 10 días.

Elaborado por el autor a partir de Constitución actualizada (art. 130 y siguientes)

No obstante, estas definiciones no son suficientes para el funcionamiento de la Convención. Como veremos en el siguiente apartado, existe un gran número de definiciones que deberán ser consideradas en dicho reglamento y que sintetizaremos en lo que sigue.

Temas a incluir en un reglamento



Cualquier corporación colegiada formal requiere para funcionar un marco reglamentario mínimo que definirá (a) atribuciones o funciones, (b) organización del proceso de decisión, (c) marco administrativo, (d) vínculo con el medio externo, (e) probidad, y (d) normas de inclusión y no discriminación.

Un reglamento es muy importante por varios motivos. Una definición ambigua de estos aspectos podría derivar en conflictos de poder entre los actores y de ahí la necesidad de establecer o explicitar el modo en que este cuerpo colectivo funcionará. Pero además, un reglamento permite generar condiciones habilitantes para facilitar o dificultar el diálogo. Un reglamento se establece para evitar la discrecionalidad, pero al mismo tiempo deben evitarse los excesos regulatorios que podrían inhibir la toma de decisiones y hacerla más dificultosa. En este sentido, **el modo en que se definan ciertas reglas puede tener un impacto muy relevante en el modo en que se desenvolverá la deliberación.**

Lo que pretendemos aquí es delinear los temas que al menos deberán considerarse en el reglamento. Organizamos estos ámbitos en cinco: organización interna, mecanismos de decisión, mecanismos de participación, probidad y ética, y transparencia.

Cuadro 2.

Síntesis de temas a considerar en Reglamento.

Ámbito	Definiciones
Organización Interna	<p><u>Mesa</u>. Estructura y funciones de la mesa, que incluye presidencia, vicepresidencia y otros eventuales integrantes.</p> <p><u>Secretaría técnica</u>. Estructura, funciones y dependencia de la secretaría técnica.</p> <p><u>Plenario</u>. Mecanismos y funciones del plenario.</p> <p><u>Comisiones</u>. Estructura, composición, mecanismos de decisión y funciones de las Comisiones, incluyendo rol de presidencia de comisión.</p> <p><u>Asignaciones</u>. Estructura de comité externo de asignaciones y procedimientos.</p> <p><u>Comités</u>. Organización de comités y funciones.</p> <p><u>Uso de la palabra</u>. Mecanismos para uso de palabra.</p> <p><u>Políticas de inclusión</u>. Normas asociadas a inclusión</p>
Mecanismos de decisión	<p><u>Trámite</u>. Normas asociadas al trámite de articulado.</p> <p><u>Votación</u>. Sistema de votación en comisiones y plenario.</p> <p><u>Comisión revisora</u>. Estructura, composición y funciones de comisión revisora.</p>
Mecanismos de participación	<p><u>Asistencia a tribunas y Comisiones</u>. Normas de asistencia a tribunas y comisiones.</p> <p><u>Audiencias</u>. Normas para definir audiencias.</p> <p><u>Rendición de cuentas</u>. Normas asociadas a la rendición de cuentas de convencionales con territorios</p> <p><u>Participación ciudadana incidente</u>. Normas para habilitar la participación ciudadana incidente.</p> <p><u>Cumplimiento con estándares internacionales</u> (convenio 169).</p>
Probidad y ética	<p><u>Probidad</u> y sanciones asociadas de acuerdo a ley 20.880 que regula declaraciones de patrimonio.</p> <p><u>Lobby y conflicto de intereses</u> de acuerdo a ley 20.730 que regula gestión de intereses.</p>
Transparencia	<p><u>Publicidad</u> del trabajo de la Convención.</p> <p><u>Acceso a información</u> del trabajo de la Convención</p>

Elaborado por el autor a partir de ONU 2014, CPLT (2020) Sierra (2020) y Delamaza (2020).

Como es posible advertir, existe un amplio número de aspectos que resulta necesario definir antes de comenzar a elaborar el proceso de escribir una Constitución. ¿Es factible hacerlo en un breve plazo? Por cierto. Existe experiencia internacional y nacional acumulada que facilitarán esta tarea. Algunos elementos procedimentales—no todos—pueden extraerse del funcionamiento de algunos órganos colegiados como la Cámara de Diputados. Otros pueden implementarse a partir de la experiencia internacional que ha delineado algunos aspectos críticos a considerar en el reglamento (ONU 2014).

Aspectos críticos

Ya señalamos que le corresponderá al plenario de la Convención definir el marco reglamentario para su funcionamiento. Al momento de asumir los y las convencionales deberán escoger una Presidencia, una vicepresidencia y comenzar a elaborar este reglamento. Seguramente se elegirá una Comisión de Convencionalistas que podría avanzar en un texto a ser aprobado por el pleno. Con todo, y compartiendo la preocupación de Sierra (2020), la primera tarea es definir el marco reglamentario que organizará el trabajo de la Convención. A continuación explicitamos algunos aspectos críticos del diseño de funcionamiento que deberán tenerse en cuenta.

a) Organización de la mesa

Por el momento, la Constitución establece que la mesa está integrada solo por dos figuras—Presidente(a) y vicepresidente(a)—y que son electos

por mayoría absoluta. Uno de los primeros aspectos que tendrá que decidir la Convención es la estructura y funciones que tendrá la mesa.

Respecto de la estructura, en cuerpos colegiados donde conviven diversas fuerzas políticas y sociales, usualmente se opta por una estructura de mesa pluralista que permite que en la parte superior de la Convención se exprese una diversidad de opiniones. Una mesa directiva dominada solo por un sector podría generar suspicacias y conflictos constantes entre el plenario y la directiva. Una opción es constituir una mesa de 3 o 5 integrantes donde al menos uno represente al voto de minoría. Con ello se incorpora en la mesa directiva a la oposición. Esta mesa debiese incluir además a un(a) secretario(a)—como funcionario de la secretaría técnica—que conduzca los aspectos procedimentales del trabajo de la Convención.

La definición de funciones de la mesa directiva, también es relevante. Entre otros, la mesa directiva debería ser capaz de tomar decisiones respecto de la recepción de indicaciones, gestión de los plazos, procedimientos para conducir las deliberaciones, aspectos administrativos relativos al vínculo con el Ejecutivo para ver cuestiones procedimentales, entre otros. El reglamento también deberá definir las funciones particulares del Presidente(a) de la Convención y que debiese al menos considerar el presidir y dirigir los debates, proveer la cuenta, definir de común acuerdo con la mesa la tabla, cuidar la observancia del reglamento, observar y llamar al orden en la sala, citar sesiones, citar comisiones, etc.

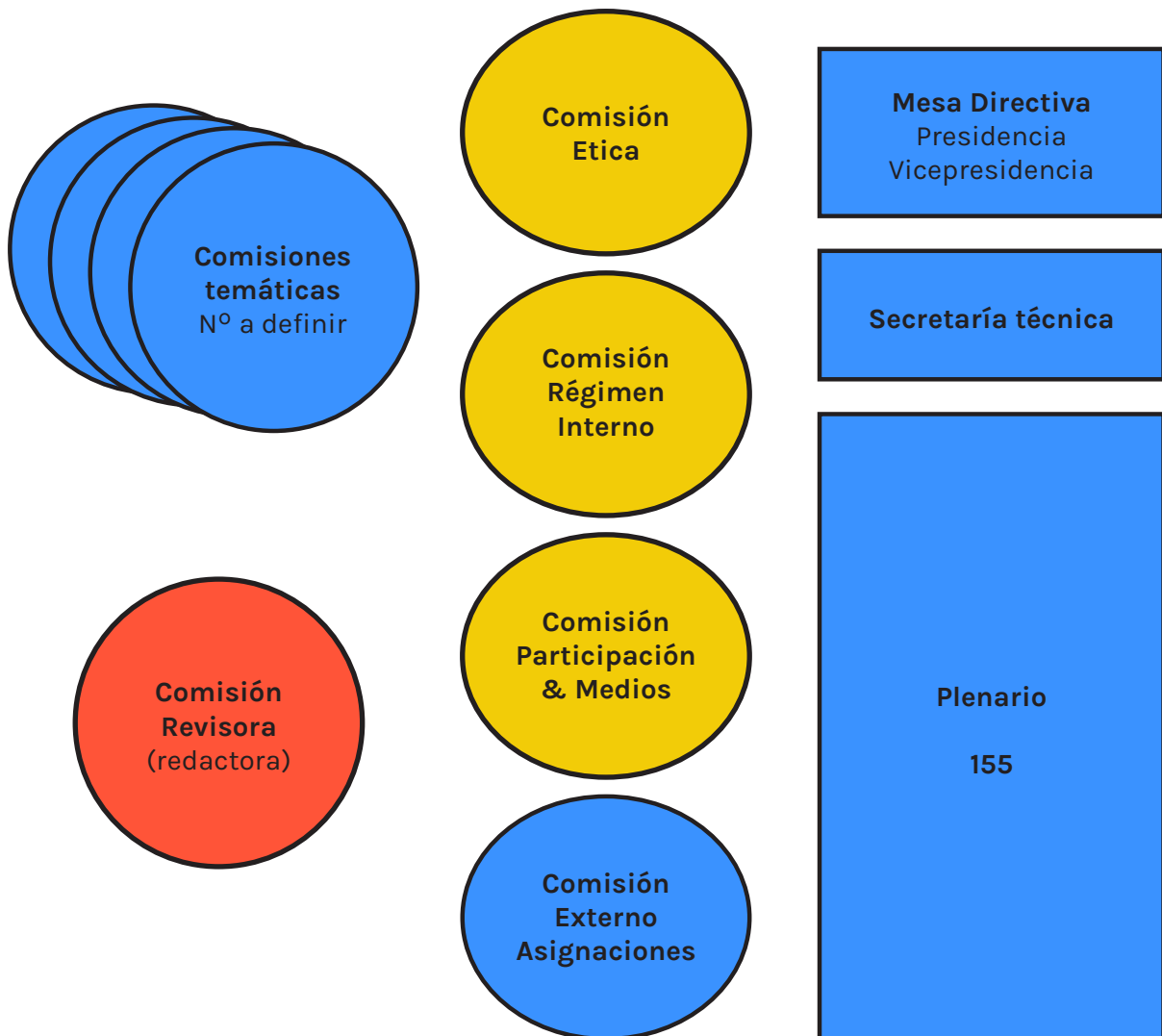
Es plausible, además, que la secretaría técnica dependa de la Mesa Directiva, por lo que se deberán fijar las funciones, marco de remuneraciones y estructura de dicha secretaría.

b) Organización de comisiones

Un segundo tema clave a resolver es la organización del trabajo de comisiones. Siguiendo la experiencia internacional (ONU 2014) y algunas propuestas nacionales (Sierra 2020, Soto 2020, Verdugo 2020), usualmente el trabajo de una Convención debiese organizarse en torno a:

- **Mesa Directiva**, con al menos un o una presidenta, un o una vicepresidenta.
- **Plenario**, integrada por el conjunto de convencionales.
- **Comisiones temáticas permanentes**, definidas para discutir algunos aspectos específicos de la Constitución (derechos, organización del gobierno, etc.)
- **Comisión de armonización**, encargada de ver la coherencia del texto final.
- **Comisión de régimen interno**, encargada de decidir aspectos administrativos y de gestión de la Convención que requieren definiciones políticas.
- **Comisión de ética**, encargada de resolver temas de ética y conflictos de interés.
- **Comisión de participación**, encargada de vincularse con la ciudadanía y el medio externo (medios de comunicación, organismos internacionales, etc.).
- **Comité externo de asignaciones**, encargado de definir las asignaciones.
- **Secretaría técnica**, encargada de brindar apoyo técnico a la Convención.

Estructura básica



Aunque la mayoría de los autores coincide en esta estructura básica que considera comisiones específicas de participación, ética, régimen interno, armonización, el mayor debate se da en torno **al número de comisiones temáticas** que debiesen establecerse. Por ejemplo, Sebastián Soto (2020) plantea una estructura con solo dos comisiones temáticas (una de derechos y deberes y otra de organización de gobierno) con 30 integrantes cada una.

Por su parte Sergio Verdugo (2020) plantea que la Convención debiese establecer el número de comisiones temáticas que considere los capítulos de la Constitución. Si, por ejemplo, la Constitución actual tiene 15 capítulos, entonces debiesen organizarse 15 comisiones temáticas para tratar cada uno de ellos. Lo relevante de considerar aquí es que la cantidad de comisiones tiene un efecto en la representación que cada una de ellas pueda alcanzar. Si existe un alto número de comisiones, el número de convencionales que podría participar de ellas será menor, por lo que—en un sistema multipartidista—no todos los sectores podrán quedar representados en cada una de ellas. Por el contrario, pocas comisiones permite una mayor representación de cada sector, pero la discusión en cada comisión se hace más compleja por el alto número de participantes en ella.

Entonces, además de las comisiones específicas señaladas, se podrían establecer las siguientes comisiones permanentes:

- Comisión de principios, nacionalidad y ciudadanía
- Comisión de derechos civiles, sociales, económicos y culturales
- Comisión de pueblos originarios
- Comisión de gobierno (poderes Ejecutivo-Legislativo, se incluye aquí estados de excepción y fuerzas armadas y seguridad pública)
- Comisión de Poder Judicial y Ministerio Público
- Comisión de administración regional y municipal del Estado
- Comisión de instituciones autónomas del Estado (Contraloría, Servel, Banco Central)
- Comisión de mecanismos de reforma a la Constitución

El reglamento debiese contemplar el mecanismo para integrar estas comisiones (usualmente es proporcional a las fuerzas presentes en la Convención), el número de integrantes por comisión—que podría variar dependiendo de la temática, la posibilidad de establecer subcomisiones, y los procedimientos específicos de decisión al interior de ellas.

c) Sistema de decisión

Una tercera cuestión relevante se relaciona con el sistema de decisión, esto es, el procedimiento mediante el cual se procederá a deliberar y decidir sobre el texto constitucional que se aprobará. Como vimos, es esperable que se establezca un procedimiento de trabajo de Comisiones y Plenario. Pero, ¿qué sucede si el plenario no acepta o acepta solo parcialmente una definición realizada por una Comisión? Si un artículo rechazado por el Plenario vuelve a una Comisión, ¿Cuántas veces se permitirá que aquello suceda?

Existen dos límites materiales a la Convención. El primero es que tiene un límite máximo de 12 meses para elaborar un nuevo texto constitucional. El segundo es que si al cabo de los 12 meses no se logra acuerdo, quedará vigente la actual Constitución. Entonces, el incentivo debiese ser a generar un procedimiento relativamente expedito para deliberar y establecer acuerdos. El sistema de decisión entonces debiese pensarse para permitir la deliberación, posibilitar la emergencia de alternativas y acuerdos, y generar instancias para resolver impases.

Sebastián Soto (2020) propone un sistema de dos comisiones permanentes que discuten textos. Dichos textos luego pasan a una “Comisión técnica”

que ve la coherencia del texto. Luego, la propuesta es debatida en el pleno en una aprobación “en general”. Luego se repetiría el proceso, pero ahora en una discusión en particular, artículo por artículo. El procedimiento propuesto es de una constante iteración entre las comisiones temáticas, la comisión “técnica”, y el Plenario, en una primera fase de aprobación en general y luego en particular. Al final, cuando existe rechazo, sería esta Comisión técnica donde se establece un acuerdo y somete un texto al plenario. Incluso Soto le otorga un poder adicional dado que dicha Comisión tendrá la atribución de decidir el modo en que el plenario deberá votar la última formulación del texto (si en particular, o como un todo). En esta lógica, esta comisión técnica se consideraría como fundamental dentro del proceso de aprobación de la nueva Constitución.

Un modelo más simple es uno donde en las comisiones temáticas se presentan mociones o propuestas por parte de los y las convencionales, las que luego van directamente al Plenario. Si existiesen indicaciones o parte de los artículos fuesen rechazados, estos artículos volverían a la Comisión respectiva. Si el plenario rechazare en una segunda oportunidad una propuesta de una Comisión, se establecería una Comisión Especial que vería el tema para resolverlo.

La Comisión revisora (o de redacción) sería la instancia que vería al final del proceso el conjunto de propuestas de articulado con el objetivo de dar coherencia al texto. Siempre el plenario tendría la última palabra y definición del modo en que se votará en relación al texto final que se aprobará. Al respecto, el reglamento deberá definir las atribuciones y composición de dicha comisión.

Donde sí existe acuerdo entre las diversas propuestas consultadas es que debiese existir un quórum de mayoría simple (50% + 1 de los presentes) en el trabajo de Comisiones, y un quórum de 2/3 de aprobación de los respectivos artículos en el plenario.

d) Organización interna (Comités)

La Convención deberá definir en el reglamento la organización interna, que seguramente se hará a partir de “Comités”, esto es, convencionales de un mismo partido o agrupación política. Además deberán definirse procedimientos para la organización de los o las convencionales independientes.

La organización por comités (o partidos) es relevante por cuanto permite hacer más eficiente el trabajo de la Convención. Por tratarse de un cuerpo colegiado amplio, las agrupaciones políticas tienden a especializarse en determinados temas, organizan las presentaciones de indicaciones y/o mociones, y organizan el tiempo de deliberaciones en el plenario. Desde el punto de vista de la organización del trabajo de elaboración de la Constitución resulta más eficiente establecer un sistema que permita a la Mesa Directiva relacionarse con Comités más que individualmente con cada uno de los convencionales.

Cada comité debiese nombrar a un representante que será el vínculo entre los convencionales de un determinado comité y la mesa. Así, por ejemplo, la Mesa directiva podrá concordar con los Comités temas como el uso del tiempo en el plenario, presentación de indicaciones o modificaciones a determinados artículos en discusión, etc.

e) Mecanismos de participación

En otros trabajos (Delamaza 2020, Delamaza y Fuentes 2020, Peña 2020, Rumbo Colectivo et al. 2020) se han realizado propuestas específicas sobre los mecanismos de participación para el proceso constituyente. Delamaza (2020) realiza una pormenorizada propuesta de mecanismos de participación ciudadana que recomendamos analizar.

Así, el reglamento de la Convención debiera considerar cuestiones básicas asociadas a la participación y que consideran:

- **Asistencia a plenario y comisiones.** Normas para asistir a sesiones de plenario y comisiones.
- **Audiencias públicas.** Criterios y mecanismos para definir quiénes podrán participar y serán invitados(as) a participar de audiencias públicas.
- **Mecanismos para recepción de propuestas.** Definir mecanismos y procedimientos para recibir propuestas, incorporando retroalimentación.
- **Rendición de cuentas.** Procedimientos para que los Convencionales rindan cuenta a nivel territorial.
- **Participación incidente.** Definición de mecanismos (foros nacionales, cabildos territoriales, etc.) para recabar propuestas e incorporarlas en debates de la Convención.

Un aspecto relevante también tiene que ver con la existencia de estándares internacionales de consulta que el Estado de Chile debe cumplir. Al respecto, la Convención deberá regular el proceso de consulta (Convenio 169) a los pueblos originarios y tribales del texto constitucional. Esto es independiente de la participación de pueblos originarios a través de los escaños reservados.

f) Probidad, conflicto de intereses y transparencia.

Como indicamos al comienzo, existen dos normas que permiten delinear el comportamiento que deberán seguir los y las Convencionales una vez que asuman, la ley de probidad (20.880) y la de lobby (20.730). El Consejo para la Transparencia (CPLT 2020) ha hecho una serie de recomendaciones en este sentido. Al respecto:

- Los y las Convencionales deberán hacer una declaración de patrimonio y conflicto de interés al momento de asumir. Dichas declaraciones deberán ser públicas por lo que deberá habilitarse un sitio web para alojar dicha información.
- El CPLT propone que la Convención cree una Comisión de ética y transparencia para precisamente dar seguimiento y resolver conflictos que puedan derivarse del ejercicio del cargo y que afecten la probidad.
- Los y las Convencionales deberán ajustarse a los requerimientos de la ley de Lobby, que implica establecer un sistema público de agenda para el relacionamiento con particulares. Así, se deberá habilitar un sistema de registro de gestión de intereses de particulares.
- Además, el CPLT propone establecer regulaciones internas en la Convención para asegurar el acceso a información incluyendo un sistema que asegure la solicitud de acceso a información. Se plantea, asimismo, una política de transparencia pro-activa.

Además de los asuntos recién indicados, resultaría muy conveniente hacerse cargo de algunas debilidades que mantiene el actual marco normativo en este ámbito. Por ejemplo:

- El reglamento podría establecer la obligación de inhibición de participar en una votación cuando se tenga un conflicto de interés evidente. La Comisión de Ética sería la instancia encargada de determinar si se ha vulnerado esta prohibición, así como de aplicar sanciones si es que se vulnera esta prohibición.
- El reglamento debiese considerar un sistema sancionatorio respecto de eventuales faltas a la probidad por parte de los y las convencionales.
- El reglamento debe considerar el mecanismo y autoridad que debe establecer si un asunto debe ser tratado de modo reservado por parte de la Convención. El principio orientador básico debiese ser que la reserva es una excepción y que solo podrá aplicarse bajo excepcionalísimas condiciones.
- El reglamento debe especificar el modo en que se definirá el Comité Externo de asignaciones que ya está establecido en la Constitución pero que requiere ser especificado.

g) Normas de inclusión

Finalmente, el reglamento debiese considerar principios generales de inclusión y que dicen relación con la integración equilibrada (por género) de los diferentes órganos de gobierno de la Convención, participación proporcional de los pueblos originarios en los espacios de decisión— particularmente en comisiones; y el desarrollo de plataformas de información inclusivas para personas con discapacidad.



Referencias

Cámara de Diputados. 2020. Reglamento de la Cámara de Diputados. Valparaíso, agosto de 2020.

Consejo para la Transparencia. 2020. Transparencia y probidad durante el proceso constituyente. www.consejotransparencia.cl.

Delamaza, Gonzalo. 2020. Participación ciudadana en el proceso constituyente. <https://plataformacontexto.cl/recurso/111>

Delamaza, Gonzalo y Claudio Fuentes. 2020. Hacia una Convención abierta: participación ciudadana en el proceso constituyente. 27 de septiembre, 2020. <https://www.ciperchile.cl/2020/09/27/hacia-una-convencion-abierta-participacion-ciudadana-en-el-proceso-constituyente/>

ONU. 2014. Guía para la elaboración de constituciones preparada por un constitutionmaker. Reglamentos. Agosto de 2014.

Peña, Marisol. 2020. Mecanismos de participación ciudadana en el Convención Constitucional. Presentación en seminario “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento. Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Valparaíso.

Rumbo Colectivo et al. 2020. Reglamento para un proceso constituyente participativo. Propuestas de centros de pensamiento. 28 de diciembre, 2020.

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

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.

Verdugo, Sergio. 2020. Algunos criterios para el reglamento de la Convención. Santiago. Horizontal. 15 de octubre, 2020.