

Volumen 1

Procesos Constituyentes y Constituciones en Chile



contexto+

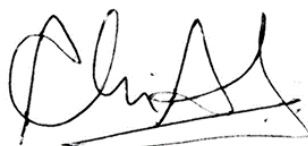
Presentación

Plataforma Contexto nació como una iniciativa de colaboración de la Universidad Diego Portales y Espacio Público, la Corporación Humanas y el Observatorio Ciudadano (Temuco). Queremos contribuir a un proceso constituyente informado aportando nuestros conocimientos y experiencia de trabajo con la sociedad para cumplir los siguientes objetivos:

- **Promover un debate informado;** para ello durante todo el proceso constituyente generaremos conocimiento sobre la experiencia comparada en materia constitucional como también respecto de procesos constituyentes en diferentes partes del mundo. Buscamos traducir temas que a veces revisten cierta complejidad, a un lenguaje accesible al público general.
- **Incentivar el involucramiento de la ciudadanía;** para cumplir con este objetivo generaremos mecanismos para que la ciudadanía pueda debatir, participar del proceso, proponer ideas a la Convención.
- **Monitorear el proceso constituyente;** para ello, generaremos insumos respecto de los debates constituyentes, buscando simplificar y traducir a lenguaje ciudadano las deliberaciones que se darán en la Convención.

Durante el año 2020 nuestra plataforma involucró a más de 13 mil personas en escuelas constituyentes, seminarios y talleres. Nuestros materiales impresos y digitales tuvieron un alcance de más de 2 millones de visualizaciones. Además, hemos trabajado colaborativamente con otras universidades, organizaciones de la sociedad civil y centros comunitarios en diferentes partes del país.

El material que ponemos a disposición aquí para la Convención es fruto de la reflexión de una multiplicidad de especialistas del país que han reflexionado respecto de las diversas dimensiones tanto del proceso constituyente como de los contenidos constitucionales dogmáticos y orgánicos.



Claudio Fuentes S.

Ph.D. en ciencia política

Profesor titular, Universidad Diego Portales

Coordinador Plataforma Contexto

Índice

El Reglamento de la Convención Constitucional, por Claudio Fuentes S.....	4
Asambleas constituyentes: composición, organización y reglas de decisión, por Fabián Flores	13
Participación Ciudadana en Asambleas Constituyentes, por Fabián Flores	19
Experiencias comparadas de participación de pueblos indígenas y reconocimiento de sus derechos en las constituciones de América Latina, por José Aylwin.....	28
El proceso constituyente de Islandia (2009-2013). Lecciones y aprendizajes, por Eirikur Bergmann.....	33
La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente, por Gonzalo Delamaza.....	38
Comparación de las Constituciones de Chile (1833 a 1980), por Claudio Fuentes S	49
Cómo se han redactado las Constituciones en Chile, por Claudio Fuentes S.....	57
Las Constituciones en palabras, por Claudio Fuentes S.....	61

El Reglamento de la Convención Constitucional

Claudio Fuentes S.

Profesor Escuela Ciencia Política Universidad Diego Portales

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 claves: 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.

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

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

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 estas 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 ¼ 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 por 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 (convenio 169)</u>.</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 con 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 la 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.

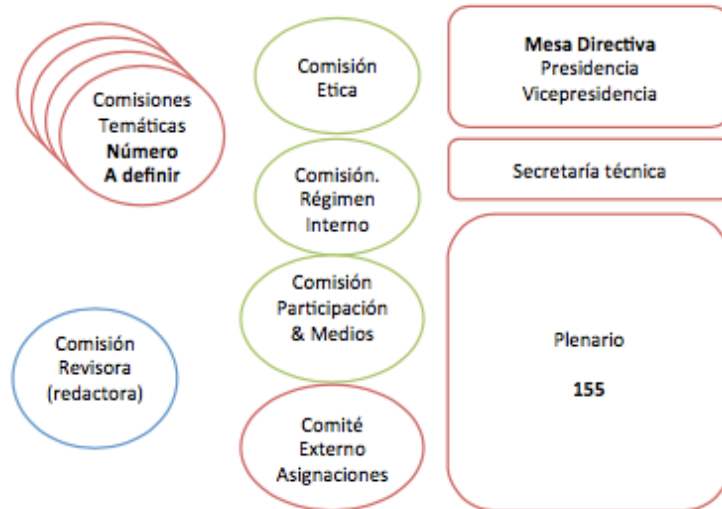
Es plausible, además, que la secretaría técnica dependa de la Mesa Directiva, por lo que se deberán fijar las funciones, marco de remuneraciones y estructura de dicha secretaría.

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.

Asambleas constituyentes: composición, organización y reglas de decisión

Fabián Flores

Laboratorio Constitucional, Universidad Diego Portales

Resumen

En este documento se describen y comparan los mecanismos de elección de miembros, el esquema de organización y las reglas de decisión de asambleas o convenciones constituyentes en nueve países de Latinoamérica y Europa: Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009), Portugal (1976) e Islandia (2010). Estos países son contrastados con el caso Chileno, en la eventualidad de que ganen las alternativas de “apruebo” y “Convención Constitucional” en los comicios de Octubre 2020.

Tres tipos de órganos para el diseño de constituciones

El análisis comparativo internacional muestra que durante los últimos 50 años los países han utilizado al menos tres tipos de órganos o cuerpos institucionales para elaborar una nueva constitución. Estos son la *Comisión Constituyente*, el *Congreso Constituyente* y la *Asamblea o Convención Constituyente*. La elección del tipo de órgano que un país hace dependerá de su tradición política, del momento histórico que vive, y de si alguno de estos mecanismos está dispuesto en su constitución (PNUD 2015). La tabla n°1 resume las características de los tres:

Tabla n°1: Órganos para diseñar una constitución política

Órgano	Comisión Constituyente	Congreso Constituyente	Asamblea o Convención Constituyente
Descripción	Grupo de expertos se encarga exclusivamente de elaborar nueva constitución	Parlamento -su totalidad o una parte tiene el mandato de elaborar nueva constitución, pero mantiene función legislativa	Grupo de ciudadanos/as encargados exclusivamente de crear nueva constitución
Método de elección	Designados generalmente por el poder ejecutivo	Parlamentarios elegidos por la ciudadanía, pero cuando una parte de este tiene el mandato de crear la constitución, este grupo puede ser elegido por el mismo parlamento	Elegida mediante sufragio popular

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD 2015 y LABCON 2020.

Los integrantes de la *Comisión Constituyente* (también denominada *Comisión de expertos*) son por lo general expertos/as en materias constitucionales y legislativas (abogados o economistas, entre otros), usualmente designados por el poder ejecutivo. En la historia de las constituciones de Latinoamérica, este órgano ha sido invocado en regímenes no democráticos² (Negretto 2017). El *Congreso Constituyente*, por su parte, puede estar integrado por la totalidad o una

² Como en los casos de Brasil (1967), Panamá (1972), Ecuador (1978) y Chile (1980).

parte del parlamento. Si bien los congresistas son elegidos para ejercer funciones legislativas, en caso de que estos deban redactar una nueva constitución, funcionan también como Congreso Constituyente. Cuando este órgano se compone por una fracción del parlamento, sus integrantes pueden ser elegidos por el mismo parlamento.

Por último, la *Asamblea o Convención Constituyente* (AC) es un órgano cuya función exclusiva es redactar una nueva constitución. Integrada por ciudadanos/as elegidas por sufragio popular, una vez finalizada su tarea de redactar la nueva constitución este órgano se disuelve.

Comparada con otras regiones del planeta, en América Latina es donde más ha sido utilizada la AC. En 26 de las 83 constituciones promulgadas entre los años 1900 y 2010 se invocó este mecanismo, representando el 31% del total (Negretto 2017). Su relevancia es aún mayor actualmente: siete de las ocho constituciones aprobadas entre 1990 y 2010 en Sudamérica fueron diseñadas por AC: Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Ecuador (1998), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Indagaremos a continuación en tres rasgos importantes de las AC, relativos a la elección de los miembros, organización y reglas de decisión, tanto en los países mencionados como en Portugal (1976), Islandia (2010) y Chile (2021). Este último se incluye bajo la suposición de que gane la opción “apruebo” y “Convención Constitucional” en el plebiscito de octubre 2020.

Recordemos que, en el caso de Chile, la ciudadanía tendrá la oportunidad de escoger en Octubre entre una “Convención Constitucional” y una “Convención Mixta Constitucional”. Esta última se compone de 86 constituyentes elegidos por la ciudadanía en un sistema proporcional de listas abiertas, y de 86 congresistas (senadores o diputados) elegidos por el Congreso Pleno, en elecciones que también utilizará un sistema de listas.

Elección de miembros

El número de asambleístas elegidos, el sistema que los elige y la adopción de cuotas de escaños reservados para la participación de minorías o grupos-subrepresentados constituyen tres aspectos relevantes a la hora de analizar las AC. En la Tabla n°2:

Tabla n°2: Características de la elección de miembros en AC

Asamblea Constituyente (País/año)	Número de integrantes /Total habitantes país	Sistema de elección ³	Cuota de escaños reservados
Colombia (1991)	74/ 33.957.286	Proporcional Cuotas	2 escaños para representantes guerrilla 2 escaños para indígenas
Paraguay (1992)	199/ 4.152.588	Proporcional	No
Argentina (1994)	305/ 33.874.445	Proporcional	No
Venezuela (1999)	131/ 23.945.002	Mayoría relativa	3 escaños para indígenas

³ Un sistema de elección es una fórmula que convierte sufragios en asientos en un determinado distrito o circunscripción electoral. Existen al menos tres tipos: de *Mayoría* (asigna un escaño al que obtiene la mayoría -relativa o absoluta- de votos), *Proporcional* (destina dos o más escaños en un distrito o circunscripción, según la proporción de votos que obtiene cada lista) y el mecanismo de *Cuotas* (otorga un número o porcentaje variable de candidaturas y/o de escaños a poblaciones subrepresentadas. Existen dos tipos de cuotas: *cuotas de candidaturas*, las que no necesariamente se traducen en escaños para dichas poblaciones, y los *escaños reservados*, que sí garantizan su participación, independiente de los votos obtenidos por los candidatos en una elección).

		Cuotas	
Ecuador (2008)	130/ 14.512.402	Proporcional Cuotas	6 escaños para residentes ecuatorianos en extranjero
Bolivia (2009)	255/ 9.993.406	Proporcional Cuotas	3 escaños para indígenas 1 escaño (mínimo) para una mujer, por distrito
Portugal (1976)	249/ 9.186.000	Proporcional Mayoría relativa	No
Islandia (2010)	25/ 318.041	Mayoría relativa Cuotas	Norma de paridad, al menos 40% de escaños reservados a mujeres
Chile (2021, Convención Constituyente)	155/ 19.458.310	Proporcional Cuotas	Escaños reservados para indígenas* Paridad de género garantizará cerca de 50% de escaños a mujeres

* Pendiente de aprobación por el Congreso.

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD 2015, Negretto 2010, BCN 2014, BCN 2020a, Aylwin 2020.

En relación con el número de integrantes, los casos muestran una gran variabilidad. Islandia (25) y Colombia (74) tienen las AC con menor número de integrantes. Le siguen Ecuador (130), Venezuela (131), Chile (155) y Paraguay (198), mientras que en el tramo superior están Portugal (249), Bolivia (255) y Argentina (305). No obstante, analizando el número de integrantes de AC por cada 250 mil habitantes, encontramos que Colombia tiene la concentración más baja de representantes (0,5), seguido por Venezuela (1,4), Chile (2), Ecuador (2,2) y Argentina (2,3). En la parte más alta están Bolivia (6,4), Portugal (6,8), Paraguay (11,9) e Islandia (19,6 representantes). Aunque no existe un estándar preciso respecto del número de integrantes que debe componer una AC, es posible seguir las recomendaciones de Ghai (2006) citadas en el informe PNUD (2015). Para el autor, una AC con alto número de representantes mejora su representatividad, pero si esta se compone de una cantidad muy alta podría socavar los debates y el logro de consensos entre las facciones participantes.

Respecto al sistema de elección de los asambleístas, siete de las nueve AC utilizan el sistema de elección proporcional, tres el de mayoría relativa, y seis el de cuotas. Por otro lado, en siete AC sus integrantes son elegidos en base a la combinación de dos o más reglas: Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile utilizan la regla de representación proporcional y cuotas. Venezuela e Islandia combinan mayoría relativa y cuotas. Portugal usa las reglas de proporcionalidad y mayoría relativa, mientras que Argentina y Paraguay usan solo el sistema proporcional.

Llama la atención que seis AC incorporan a grupos históricamente subrepresentados por medio de cuotas de escaños reservados: Colombia estableció 2 escaños para integrantes de guerrilla y 2 para pueblos indígenas; Venezuela, 3 para pueblos indígenas; Bolivia, 3 escaños para indígenas y al menos un escaño para mujeres en cada distrito electoral; Ecuador, 6 escaños para residentes ecuatorianos en el extranjero; Islandia estableció una cuota de 40% para mujeres. Finalmente, Chile estableció una regla de paridad en la representación de hombres/mujeres tanto respecto de las candidaturas como de los resultados en el caso de ganar la opción de “Convención

Constitucional". Asimismo, actualmente se está definiendo en el Congreso la asignación de escaños reservados para pueblos indígenas.

Organización y Reglas de decisión

Otros dos aspectos relevantes en toda AC es cómo se organizan internamente y cuáles son las reglas que estas adoptan para aprobar la constitución que diseñan. En la tabla n°3:

Tabla n°3: Organización y reglas de decisión de AC

Asamblea Constituyente (País/año)	Organización	Regla de decisión
Colombia (1991)*	5 comisiones y un comité de redacción	Mayoría absoluta (1er pleno) y mayoría calificada de 2/3 (2do pleno)
Paraguay (1992)	s/i sobre comisiones temáticas, comisión redactora	Mayoría absoluta (promulgación)
Argentina (1994)	10 comisiones temáticas y una de redacción	Mayoría absoluta (artículos y promulgación)
Venezuela (1999)*	20 comités y una comisión de integración de las comisiones	Mayoría absoluta
Ecuador (2008)*	10 mesas temáticas, comisión redactora y una unidad de participación social	Mayoría absoluta (comisiones y pleno)
Bolivia (2009)*	21 comisiones temáticas y un comité redactor	En comisiones, consensos o entrega de más de 1 informe/ En pleno, mayoría calificada de 2/3 para cada artículo
Portugal (1976)	10 comisiones especiales y un comité de redacción	Mayoría absoluta (comisiones y pleno)
Islandia (2010)	3 grupos temáticos y un comité de comentarios ciudadanos	Consenso en comisiones. Texto final, por unanimidad
Chile (2021)*	Pendiente	Mayoría calificada de 2/3 para aprobación de artículos de la nueva constitución

* Utilizan referéndums ratificatorios de la nueva constitución.

Fuente: PNUD 2015, BCN 2014, Lema 1994 y Negretto 2017.

Nota: Bajo la regla de mayoría absoluta la alternativa elegida es aquella que obtiene al menos el 50%+1 de los votos dentro del pleno u órgano que vota. La mayoría calificada exige usualmente requisitos más altos que los de la mayoría absoluta, tales como 2/3 o 3/5 de los votos del pleno, para aprobar una propuesta. El consenso o unanimidad exige el acuerdo de la *totalidad* del pleno.

En casi todos los casos (excepto Paraguay, que no se dispone de los datos) las AC se organizan estableciendo grupos temáticos con número variable; Islandia (3 comisiones) y Colombia (5) en el extremo inferior; Argentina, Ecuador y Portugal con 10 comisiones cada una; mientras que Venezuela (20) y Bolivia (21) están en el extremo superior. Algunos países establecieron una comisión encargada de integrar el trabajo de las comisiones (Venezuela), o bien, de redactar la

nueva constitución (Colombia, Paraguay, Argentina, Ecuador, Bolivia y Portugal). Islandia y Ecuador establecieron comisiones especiales encargadas de la opinión o participación ciudadana. Para el caso chileno, la constitución actual dispone que, de ganar la alternativa “apruebo” y la opción “Convención Constitucional”, esta deberá establecer un reglamento que podría manifestarse sobre el número y forma de trabajo en comisiones.

Finalmente, las AC disponen de reglas para aprobar cada artículo de la constitución o la constitución como un todo⁴. Los casos presentados usan separada o combinadamente tres reglas: mayoría absoluta, mayoría calificada o consenso/unanimidad entre todos los convencionales. Cinco AC (Paraguay, Argentina, Venezuela, Ecuador y Portugal) usaron exclusivamente la regla de mayoría absoluta para aprobar la constitución (50% + 1 de los integrantes de la Convención). Portugal y Ecuador la exigieron para aprobar los textos de comisiones y el texto constitucional final. Argentina, para aprobar cada artículo y el texto final. Paraguay sólo para aprobación del texto completo.

Por su parte, Colombia y Bolivia utilizaron la regla de mayoría calificada combinada, respectivamente, con la de mayoría absoluta y el consenso. El proceso de Colombia se dividió en dos etapas: el primer plenario, que aprobó por mayoría absoluta los artículos, mientras que el segundo plenario aprobó artículos más sensibles o no resueltos por el plenario anterior, por mayoría calificada de 2/3. La AC de Bolivia exigió el consenso sobre las materias tratadas en cada comisión, y cuando este no se conseguía, distintas propuestas sobre una determinada materia o artículo debían ser enviadas al plenario. A su vez, el plenario aprobó cada artículo de la constitución por regla de mayoría calificada de 2/3 de votos. Dentro de los casos analizados, Islandia es el único que exigió que el texto constitucional fuese aprobado por la unanimidad de los asambleístas (PNUD 2015).

En Chile, en caso de ganar la opción “Convención Constitucional”, esta “deberá aprobar las normas de la propuesta de texto de la Nueva Constitución por dos tercios de sus miembros en ejercicio” (BCN 2020b). Al respecto, existe consenso en que esto implica que cada artículo debe ser aprobado por separado por el plenario.

Síntesis

Los nueve casos analizados muestran una diversa gama de configuraciones de Asambleas o Convenciones Constituyentes, respecto a las reglas de elección de integrantes, organización y mecanismos de decisión de aprobación de la constitución. Pero hay al menos cuatro aspectos destacables. El primero es que las últimas constituciones latinoamericanas hechas en democracia se han inclinado por la AC como órgano para redactarlas. El segundo es que la mayoría de las AC analizadas utilizan mecanismos de elección proporcional combinado con sistemas de cuotas para elegir a sus representantes, y en menor medida un sistema de mayoría relativa. Al contrario de lo que se podría pensar, estas constituciones han destinado cuotas de escaños reservados para grupos indígenas (aunque en número proporcionalmente reducido al tamaño de las AC), y también, en los casos de Bolivia e Islandia, han reconocido asientos para mujeres. El tercero es que la mayoría de las AC se organiza internamente a través de comisiones temáticas y una comisión integradora o redactora. El cuarto es que la regla de decisión preferida

⁴ En algunos casos, es la AC quien ratifica la nueva constitución. En otros casos, esta es ratificada a través de un referéndum o plebiscito de salida, como ocurrió en los casos de Bolivia, Ecuador, Venezuela, y como podría ocurrir en Chile en 2022.

para aprobar las partes o el texto constitucional completo ha sido la de mayoría absoluta, por sobre la mayoría calificada y el consenso/unanimitad.

En este escenario, el caso chileno, de proseguir en su proceso constituyente, introducirá novedades importantes. Respecto a la de sus pares latinoamericanos, incorpora la regla de paridad de escaños para mujeres, y eventualmente asegura escaños reservados para indígenas en un número mayor a lo que han ofrecido las AC analizadas. Por otra parte, tal como la AC de Bolivia y Colombia, utilizará la regla de mayoría calificada de 2/3, lo que exigirá mayor capacidad de negociación entre los constituyentes que redactarán la nueva constitución.

Bibliografía de interés

Aylwin, J.(2020). Proceso constituyente y el miedo a la democracia. Extraído de <https://www.ciperchile.cl/2019/12/17/proceso-constituyente-y-el-miedo-a-la-democracia/>

Aylwin, S. (2020). Quórum de 2/3 y hoja en blanco ¿Cuán lejos de Jaime Guzmán se redactará la nueva Constitución? Extraído de <https://ciperchile.cl/2020/01/21/quorum-de-2-3-y-hoja-en-blanco-cuan-lejos-de-jaime-guzman-se-redactara-la-nueva-constitucion/>

BCN.(2014). Asambleas Constituyentes en América del Sur en un contexto de Nuevo Constitucionalismo. Extraído de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/5/Nº05-14%20Asambleas%20Constituyentes\(1\).pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/5/Nº05-14%20Asambleas%20Constituyentes(1).pdf)

BCN.(2020a). Mecanismos de participación ciudadana en el proceso constituyente de Islandia. Extraído de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28866/1/N_15_20_Participacion_proceso_constituyente_Islandia.pdf

BCN.(2020b). Constitución Política de la República de Chile. Extraído de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

Lema, A. (1994). La nueva constitución Argentina. Extraído de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1065864.pdf>

Negretto, G. (2010). *Making constitutions: Presidents, parties, and institutional choice in latin America. Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America.* New York: Cambridge University Press.

Negretto, G. (2017). Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules. En, *Comparative Constitutional Law in Latin America*, Dixon, R & Ginsburg, T (Eds). Cheltenham: Edward Elgar.

PNUD.(2015). Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada. Extraído de http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2016/06/undp_cl_gobernabilidad_INFORME_Mecanismos_cambio_constitucional.pdf

Participación Ciudadana en Asambleas Constituyentes

Fabián Flores

Laboratorio Constitucional, Universidad Diego Portales

Resumen

En este informe describimos las formas de participación ciudadana habilitadas en nueve procesos constituyentes que utilizaron o eventualmente utilizarán la Asamblea Constituyente (AC) como órgano para escribir una constitución⁵: Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009), Portugal (1976) e Islandia (2010). Estos serán contrastados con el caso chileno, en la posibilidad de que en el plebiscito del 25 de octubre 2020 ganen las opciones “Apruebo” y “Convención Constitucional” o “Convención Mixta Constitucional”. Se concluye que los mecanismos de participación indirecta y directa se han tornado cada vez más centrales para el diseño de una nueva constitución.

Participación ciudadana en el proceso constituyente

La participación ciudadana es un rasgo cada vez más relevante en los procesos de cambio constitucional, especialmente en las constituciones latinoamericanas de las últimas décadas. En contextos democráticos la participación ciudadana es invocada porque robustece los procesos constituyentes, dotándoles de mayor legitimidad, transparencia y eficiencia en la obtención de una constitución más democrática (OCDE 2017).

La participación ciudadana se expresa a través de formas indirectas, donde la incidencia se ejerce a través del voto en plebiscitos y en la elección de representantes del órgano constituyente, o directas, donde los ciudadanos/as de “a pie” y organizaciones civiles buscan por medio de foros públicos u otras instancias que sus intereses y propuestas sean escuchadas e incorporadas por el órgano que diseña la constitución.

El marco jurídico nacional e internacional, aunque resalta la importancia de la participación ciudadana, no hace mención explícita a la participación en procesos de cambio constitucional. El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes; el derecho a acceso, en condiciones de igualdad, a funciones públicas de su país; a la vez que entiende la voluntad del pueblo como la base de la autoridad del poder público, la que se expresa mediante elecciones auténticas y periódicas, el sufragio universal e igual y por el voto secreto (ONU 1948). En Chile, el artículo 1 de la Constitución vigente reconoce el deber del Estado de “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (BCN 2020b).

En este documento se describen las formas de participación ciudadana en nueve procesos constituyentes que utilizaron o utilizarán eventualmente a la Asamblea Constituyente como órgano para escribir la constitución: Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009), Portugal (1976), Islandia (2010) y Chile (2021). Se entiende por participación ciudadana “todas aquellas acciones, iniciativas y mecanismos a través de los cuales la ciudadanía interviene en el proceso de cambio constitucional” (PNUD

⁵ La Asamblea o Convención Constituyente es un órgano cuya función exclusiva es redactar una nueva constitución, usualmente integrada por ciudadanos/as elegidas por sufragio popular. Una vez finalizada su tarea de redactar la nueva constitución, este órgano se disuelve.

2015:14). Nos centraremos en tres aspectos: a) en los mecanismos de *participación ciudadana indirecta*, expresados a través de los plebiscitos de autorización y/o de ratificación de la nueva constitución, la elección de representantes de la AC y la inclusión de partidos políticos y grupos subrepresentados en este órgano; b) en los mecanismos de *participación ciudadana directa* en la AC, en tres dimensiones: mecanismos de consulta pública, mecanismos de consulta en territorios e iniciativas ciudadana vinculantes para la AC; y en c) realizar una descripción sintética de los procesos de participación ciudadana en los casos considerados.

Mecanismos de Participación ciudadana indirecta en AC

Corresponden a aquellas instancias del proceso constituyente donde los ciudadanos/as manifiestan sus preferencias, ya sea eligiendo a los delegados que conformarán la AC o bien a través de su voto en plebiscitos de autorización (de entrada) y/o de ratificación de la nueva constitución (de salida). Son formas indirectas de participación pues los ciudadanos/as se expresan a través del voto y no directamente presentando propuestas o expresando su voz. En la tabla n°1:

Tabla n°1: Procesos Constituyentes con AC y Plebiscitos de autorización y/o ratificación

AC	Elección representantes AC	Plebiscito autorizador nueva constitución	Plebiscito ratificadorio nueva constitución	Plebiscito ratificadorio: % aprobación (% participación)
Colombia (1991)	Si	Si	No	---
Paraguay (1992)	Si	No	No	---
Argentina (1994)	Si	No	No	---
Venezuela (1999)	Si	Si	Sí	71% (45%)
Ecuador (2008)	Si	Si	Si	63% (75%)
Bolivia (2009)	Si	No	Si	61% (90%)
Portugal (1976)	Si	No	No	---
Islandia (2010)	Si	No	Si*	67% (49%)
Chile (2021)	Si	Si	Si	---

* No vinculante

Fuente: Elaboración propia en base a Negretto (2017), PNUD (2015) y BCN (2020a)

La posibilidad de los ciudadanos/as de elegir libre e informadamente a los representantes de una AC es una primera forma de participación indirecta. En efecto, siete de los ocho procesos constituyentes acontecidos entre 1990 y 2010 en Latinoamérica utilizaron la AC para diseñar la constitución. Chile, eventualmente, podría recurrir a este órgano para diseñar su constitución, el cual funcionaría entre 2021-2022.

La incidencia ciudadana también se ejerce indirectamente a través de la posibilidad de votar en plebiscitos de autorización y/o de ratificación de nueva constitución. Por un lado, no existe una tendencia notoria a utilizar plebiscitos de autorización en los casos analizados. Solo Colombia, Venezuela y Ecuador implementaron esta instancia para habilitar procesos constituyentes⁶. Chile también considera un plebiscito de autorización, que se llevará a cabo el 25 de octubre de

⁶ En estos tres casos, se consultaba por la aprobación o no de una AC para escribir la nueva constitución.

este año⁷. Por otro lado, el plebiscito ratificatorio es un mecanismo más habitual de participación institucionalizada (PNUD 2015), como se puede apreciar en la utilización que de esta instancia hicieron Venezuela, Ecuador, Bolivia, Islandia y que posiblemente hará Chile. Ello, pues la ratificación vía plebiscito funciona como una forma de control ciudadano al trabajo realizado por el órgano constituyente.

Inclusión de partidos políticos y grupos subrepresentados en AC

En democracia no solo importa que existan vías de participación ciudadana para habilitar una nueva constitución y/o para seleccionar el órgano e integrantes que la diseñará. También es relevante que la AC y las decisiones que este órgano tome expresen la pluralidad de intereses de la sociedad. Como veremos en el apartado siguiente, los mecanismos de participación ciudadana directa colaboran en este propósito, permitiendo que la sociedad civil exprese sus opiniones o presente propuestas sobre asuntos tal vez no considerados por la AC. Pero esto también se garantiza cuando las AC tienen una composición pluralista. Lo anterior da cuenta de una relación entre participación ciudadana y representación relevante desde el punto de vista democrático. En este sentido, es interesante explorar dos indicadores: si las AC requirieron del acuerdo entre al menos dos partidos políticos (como representantes de la diversidad ideológica de una sociedad) para aprobar la constitución que diseñan⁸, y si las AC incorporaron a grupos usualmente subrepresentados en estas instancias de decisión. En la tabla n°2:

Tabla n°2: Inclusión de partidos políticos y de grupos subrepresentados -vía escaños reservados- en AC

AC	¿AC requirió de la negociación de representantes de al menos 2 partidos políticos para aprobar constitución?	¿Se establecieron escaños reservados para población subrepresentada?
Colombia (1991)	Si	2 escaños a representantes guerrilla 2 escaños a indígenas
Paraguay (1992)	No (un solo partido)	No
Argentina (1994)	Si	No
Venezuela (1999)	No (un solo partido)	3 escaños a indígenas
Ecuador (2008)	No (un solo partido)	6 escaños a minorías migrantes
Bolivia (2009)	Si	3 escaños a indígenas 1 escaño (mínimo) a mujeres por distrito
Portugal (1976)	Si	No
Islandia (2010)	No (participan solo independientes)	Paridad, 40% de escaños a mujeres

⁷ En la que se realizarán dos preguntas: si se “Aprueba” o “Rechaza” una nueva constitución, y el órgano que la diseñará: “Convención Mixta Constitucional” o “Convención Constitucional”.

⁸ Negretto (2017) utiliza este indicador para estimar el nivel de inclusividad de un órgano constituyente, aunque reconoce que para tener un panorama más global sobre este rasgo se deben considerar otros factores, tales como el mecanismo de elección de los constituyentes de la AC, el número de partidos que compiten en una elección, el porcentaje de participación electoral, entre otros.

Chile (2021)	---	Escaños para indígenas (pendiente de aprobación) Paridad: garantizará cerca de 50% de escaños a mujeres
---------------------	-----	--

Fuente: Elaboración propia en base a Negretto 2017, PNUD 2015, BCN 2014, BCN 2020a, Aylwin 2020

Las AC de Colombia, Argentina, Bolivia y Portugal requirieron para aprobar sus textos constitucionales de la negociación entre representantes de al menos dos partidos políticos. Es decir, las facciones participantes tuvieron que establecer acuerdos -aunque sea mínimos- para que la AC cumpliera su propósito. Por otro lado, las AC de Paraguay, Venezuela y Ecuador, al estar compuestas en su gran mayoría por representantes de un solo partido político, no necesitaron de acuerdos amplios con otros sectores políticos para aprobar la constitución. Islandia queda fuera de este análisis, dado que su AC estuvo integrada por ciudadanos/as no militantes de partidos políticos.

Otro indicador de inclusión democrática es dar espacio a grupos usualmente subrepresentados en las decisiones políticas cruciales. Al respecto, seis de los nueve casos establecen escaños reservados en la AC. En cuatro países se establecieron escaños para pueblos indígenas (Colombia, Venezuela, Bolivia y eventualmente, Chile), con un número de asientos proporcionalmente bajo respecto del total de asientos de la AC. Asimismo, tres países establecen escaños reservados según consideraciones de género: Bolivia garantizó al menos la elección de 1 mujer por distrito, Islandia estableció una regla de paridad que permitió al menos 40% de asientos para mujeres. Chile, por su parte, estableció una regla de paridad que otorgará una representación paritaria en las candidaturas y en los resultados en el caso de tratarse de una Convención Constitucional (por ser 100% electa por la ciudadanía), y una representación paritaria en el segmento electo por la ciudadanía en la Convención Mixta (50%).

Mecanismos de participación ciudadana directa en AC

La participación ciudadana no se agota en plebiscitos ni en la elección de los delegados de la AC. La experiencia muestra que existen diversos canales de participación directa que complementan y fortalecen el trabajo de este órgano. Entre estos, se destacan la realización de foros nacionales, consultas públicas, encuestas online y cabildos ciudadanos territoriales. Estas instancias pueden ser de carácter informativo -la AC recibe la opinión, información o propuestas de la ciudadanía, sin compromiso alguno-, deliberativo – la AC se abre a discutir sobre ciertos asuntos o textos borradores de la nueva constitución, sin estar obligada a considerar las propuestas o críticas que emanen de la ciudadanía- o vinculante -donde, a diferencia del caso anterior, la AC sí estaría obligada a legislar sobre determinada propuesta ciudadana.

En particular, nos centramos en analizar si las AC establecieron o no consultas públicas (expresadas como foros, cabildos, encuentros, etc.), si realizaron consultas en los distintos territorios/regiones del país (como indicador de descentralización participativa), y si implementaron mecanismos de incidencia ciudadana vinculantes, es decir, que obliguen a este órgano a legislar, en caso de que la ciudadanía cumpla con ciertos requisitos. En la tabla n°3:

Tabla n°3: Mecanismos de participación ciudadana directa en AC

AC	Previo o durante la AC		
	Se establece mecanismo de consulta y/ o deliberación pública	Se establece consulta y/o deliberación pública en <i>territorios</i>	Se establece mecanismo de participación ciudadana <i>vinculante</i>
Colombia (1991)	Si	Si	No
Paraguay (1992)	Si	No	No
Argentina (1994)	s/i	s/i	s/i
Venezuela (1999)	Si	Si	No
Ecuador (2008)	Si	Si	No
Bolivia (2009)	Si	Si	No
Portugal (1976)	No	No	No
Islandia (2010)	Si	Si*	No
Chile (2021)**	---	---	---

*No presencial, sino bajo modalidad online.

**En el caso de Chile el tema deberá ser resuelto por la Convención una vez establecida a partir de su reglamento.

Fuente: Elaboración propia en base a García-Guardilla (2002), Gamboa (2009), PNUD (2015), Beler (2018), Rojas et. al. (2019) y BCN (2020a).

Cabe destacar que en seis de los siete procesos considerados en esta tabla⁹ las AC establecieron algún mecanismo de consulta y/o deliberación pública, esto es, formalmente habilitaron espacios para escuchar a la ciudadanía, deliberar con ella y/o para recibir sus propuestas de cambio constitucional. Entre estos seis, Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia e Islandia establecieron modos de consulta y/o deliberación pública territorialmente, lo que expresa un compromiso por descentralizar la participación. Por último, en ninguno de los casos se pudo constatar la existencia de mecanismos de participación ciudadana vinculante, es decir, que *obligaran* a la AC a dirimir o legislar en torno a propuestas.

Descripción de la participación ciudadana en los casos considerados

Brevemente presentamos hitos relevantes de la participación ciudadana indirecta y directa en los procesos constituyentes considerados:

- *Colombia (1991)*

El proceso contempló un plebiscito de autorización para convocar una AC y elecciones de delegados que conformaron dicho órgano. Los pilares de la participación ciudadana directa fueron dos: a) presentación de propuestas ciudadanas, a través de las 1.580 “Mesas regionales de trabajo” que se instituyeron tres meses antes de la AC¹⁰. Las 100.323 propuestas individuales o grupales que de allí emanaron fueron sistematizadas y sintetizadas en 9.757 propuestas por las denominadas “Comisiones preparatorias” que funcionaron en Bogotá. Estas, a su vez, fueron entregadas a la AC; b) presentación de propuestas por organizaciones de la sociedad civil durante el funcionamiento de la AC, y espacios de deliberación de la AC junto con las mismas, en diversos temas (Rojas et. al. 2019). El proceso constitucional colombiano ha sido destacado

⁹ Se excluye Chile, que aún no ha definido mecanismos de participación directa, y Argentina, pues para este caso no se cuenta con la información necesaria.

¹⁰ En cada una de ellas participaron cerca 15 personas, haciendo un total aproximado de 23.700 participantes.

como un ejemplo por su alta participación ciudadana y el alto nivel de consenso que se logró entre los distintos sectores (PNUD 2015, OECD 2017).

- *Paraguay (1992)*

El proceso paraguayo no convocó plebiscitos, pero sí a elecciones de integrantes de la AC. La AC estableció el plazo de un mes para que la ciudadanía presentase propuestas. Por su parte, las organizaciones sociales desarrollaron propuestas anticipadamente, presentando un total de 119 a la AC. Destaca la incidencia de dos grupos: a) el de organizaciones de mujeres, agrupadas a través de la “Coordinación de Mujeres de Paraguay”, las que presentaron iniciativas que fueron acogidas y trabajadas por la bancada de representantes mujeres de la AC. Esto permitió plasmar en el nuevo texto constitucional la noción de igualdad de derechos y obligaciones sin discriminación (ONU 2015); y b) el de organizaciones indígenas, que presentaron propuestas de reconocimiento de derechos indígenas ante la AC, las que en parte fueron reconocidas en la nueva constitución (Meliá & Telesca 1997).

- *Argentina (1994)*

El proceso argentino solo requirió la elección de representantes de la AC. No existe información disponible sobre si la AC estableció canales de participación ciudadana directa. Sin embargo, la incidencia ciudadana sobre el trabajo de la AC, que sesionó durante tres meses, fue relevante. Se destaca el trabajo del movimiento de mujeres y feminista, decisivo para que la nueva constitución incluyese el derecho de las mujeres a decidir, garantías a la participación política equitativa, y el reconocimiento de tratados internacionales sobre DD.HH., entre otros logros (Humanas 2017).

- *Venezuela (1999)*

El proceso constituyente de Venezuela contempló un plebiscito de autorización, la elección de delegados para la AC, un plebiscito de salida, y también mecanismos de participación ciudadana directa en la AC. La participación civil fue facilitada a través de “mesas de participación” y “asambleas regionales”, que permitieron a las organizaciones sociales y movimientos de base presentar 624 propuestas a la AC. En las estimaciones de García-Guardilla (2002), cerca de un 50% de estas fueron integradas en el texto constitucional, íntegramente o con algunas modificaciones.

- *Ecuador (2008)*

Ecuador implementó un plebiscito de autorización de la nueva constitución y elecciones de constituyentes. La propuesta de nueva constitución fue sancionada mediante un plebiscito de ratificación. Por su parte, la AC estableció una “unidad de participación ciudadana” para promover la participación civil en la discusión. Durante los ocho meses que sesionó la AC, esta recopiló y escuchó propuestas ciudadanas que emanaron de foros públicos, mesas territoriales, y/o de la incidencia directa de movimientos sociales en dicho órgano. Se estima que fueron recibidas cerca de 1600 propuestas ciudadanas, donde una parte de estas fueron incorporadas en el articulado final del texto (Belser 2018).

- *Bolivia (2009)*

Además de la elección de los representantes de la AC, en Bolivia se llevó a cabo un plebiscito de ratificación del texto emanado de la AC. Las comisiones temáticas de la AC establecieron dos canales de participación ciudadana: a) la realización de audiencias públicas, donde ciudadanos y organizaciones sociales podían dar a conocer sus propuestas de cambio constitucional, y b) los encuentros territoriales, donde las comisiones se trasladaron a regiones para discutir y recibir propuestas (Gamboa 2009). Se recibieron más de 3.000 propuestas ciudadanas (PNUD 2015).

- *Portugal (1976)*

Constituye la excepción de los casos analizados, pues la AC no estableció espacios formales para la participación ciudadana directa. Tampoco realizó plebiscitos de autorización o ratificación del texto constitucional.

- *Islandia (2010)*

El proceso de Islandia tiene rasgos particulares. Por un lado, los candidatos a la AC no podían tener vínculo con partidos políticos y debían reunir al menos 30 firmas de otros ciudadanos para validarse, por lo que este órgano se constituyó con un cariz ciudadano. La AC diseñó una propuesta constitucional que, aunque fue aprobada mediante plebiscito ratificatorio no vinculante, requería además de la ratificación de dos parlamentos consecutivos, lo que hasta el día de hoy no ha sucedido. Por otra parte, la participación ciudadana directa fue promovida antes y durante el trabajo de la AC. Previo a la AC, se organizó un Foro nacional de amplia representación y participación (más de 950 personas fueron elegidas por sorteo, que permitieron representar un amplio espectro de la sociedad), donde se debatieron ideas que fueron recogidas por una Comisión Constitucional y posteriormente por la AC. La AC, por su parte, estableció dos mecanismos de participación relevantes: a) audiencias públicas, llevadas adelante por las comisiones temáticas, e b) instancias deliberativas realizadas a través de diversas redes sociales y plataformas digitales, lo que permitió la inclusión de la población islandesa en las distintas etapas del proceso de redacción del texto constitucional. A este hito de participación se le denominó *Crowdsourcing Constitution*, por la similitud con aquellas plataformas que permiten la redacción participativa de textos, como Wikipedia. Un comité especial de la AC procesó las propuestas o enmiendas ciudadanas. Durante el proceso se recibieron más de 3.600 comentarios y 370 propuestas (BCN 2020a).

- *Chile (2021)*

La reforma constitucional de 2019 reconoce que el proceso constituyente tendrá un plebiscito de autorización, elección de convencionales (ya sea para las alternativas “Convención Mixta Constitucional” o “Convención Constitucional”) y un plebiscito ratificatorio. Los mecanismos de participación ciudadana directa podrían ser estipulados en el reglamento de funcionamiento de la AC, que debe ser definido por los propios convencionales.

Síntesis

Los procesos constitucionales de las últimas décadas, especialmente en Latinoamérica, muestran que la participación ciudadana se ha transformado en un requisito cada vez más exigente a la hora de crear una nueva constitución. Esto queda demostrado al analizar los diversos mecanismos participativos de los procesos constitucionales de América Latina e Islandia. Al respecto, la mayoría de los casos utiliza el plebiscito de ratificación como mecanismo para sancionar la nueva constitución, y mecanismos participativos de consulta ciudadana que incluyen una perspectiva territorial o descentralizada.

Los casos analizados muestran varios desafíos al proceso constituyente de nuestro país. En primer lugar, será fundamental que los representantes electos definan en el reglamento de funcionamiento de la constituyente los modos en que este órgano canalizará las demandas y propuestas ciudadanas. Tomando los ejemplos de Ecuador e Islandia, la AC podría establecer una comisión especial encargada de promover la participación, y otra encargada del proceso de sistematización de comentarios y propuestas, tarea que deberá realizarse con prolijidad y antelación. También será relevante que la AC se despliegue territorialmente para conocer las demandas a nivel regional, comunal y local, tanto como lo será que esta recoja las propuestas

de la mayor diversidad posible de organizaciones de la sociedad. Por último, siguiendo el ejemplo de Islandia, es importante que la AC ponga a disposición plataformas tecnológicas que faciliten la participación ciudadana remota en todos los momentos del diseño del texto constitucional, atendiendo a las restricciones sanitarias que impone el contexto de pandemia.

Bibliografía de interés

Aylwin, J.(2020). Proceso constituyente y el miedo a la democracia. Extraído de <https://www.ciperchile.cl/2019/12/17/proceso-constituyente-y-el-miedo-a-la-democracia/>

BCN.(2014). Asambleas Constituyentes en América del Sur en un contexto de Nuevo Constitucionalismo. Extraído de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/5/Nº05-14%20Asambleas%20Constituyentes\(1\).pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/5/Nº05-14%20Asambleas%20Constituyentes(1).pdf)

BCN.(2020a). Mecanismos de participación ciudadana en el proceso constituyente de Islandia. Extraído de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28866/1/N_15_20_Participacion_proceso_constituyente_Islandia.pdf

BCN.(2020b). Constitución Política de la República de Chile. Extraído de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

Belser, A.(2018). Participación Ciudadana en la esfera pública ecuatoriana durante la Asamblea Constituyente (2007-2008). Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador. Extraído de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/13615/TFLACSO-2018ABN.pdf?sequence=16&isAllowed=y>

Corporación Humanas. (2017). Cambios Constitucionales y Derechos Humanos de las Mujeres. Extraído de <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2017/10/Libro-CambiosConstitucionales.pdf>

Gamboa, F. (2009). La Asamblea Constituyente en Bolivia: Una Evaluación de su dinámica. Frónesis, 16(3). Extraído de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-62682009000300007

García-Guadilla. (2002). Actores, organizaciones y movimientos sociales en Venezuela. En *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político 1999-2001*. PDVSA y Universidad de Salamanca. Extraído de <https://books.google.co.ve/books?id=h88S1rH2GF4C&pg=PA262&lpg=PA262&dq>

Meliá, B. & Telesca, I.(1997). Los pueblos indígenas em el Paraguay: conquistas legales y problemas de tierra. *Horizontes Antropológicos*, 3(6). Extraído de https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71831997000200085&script=sci_arttext&tlng=es

Negretto, G. (2017). Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules. En, *Comparative Constitutional Law in Latin America*, Dixon, R & Ginsburg, T (Eds). Cheltenham: Edward Elgar.

OECD.(2017).Chile. Scan report on the citizen participation in the constitutional process. Extraído de <http://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf>

ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Extraído de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

ONU.(2015). La hora de avanzar. Extraído de <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2016/05/LA-HORA-DE-AVANZAR-web.pdf>

PNUD.(2015). Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada. Extraído de http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2016/06/undp_cl_gobernabilidad_INFORME_Mecanismos_cambio_constitucional.pdf

Rojas, M. et. Al. (2019). La participación ciudadana en el proceso constituyente de Colombia de 1991. El derecho a la educación. *Revista de Historia Constitucional*, 20. Extraído de <http://www.unioviedo.es/historiaconstitucional/index.php/historiaconstitucional/article/view/548>



Experiencias comparadas de participación de pueblos indígenas y reconocimiento de sus derechos en las constituciones de América Latina*

José Aylwin
Observatorio Ciudadano

Los pueblos indígenas, hasta hace poco excluidos de los procesos de construcción constitucional en los estados en que habitan, han comenzado a participar activamente de dichos procesos. Aunque las modalidades e intensidad de dicha participación varían en cada contexto, ellos han tenido incidencia en los textos constitucionales a que estos procesos han dado lugar, en particular cuando estos han sido elaborados a través de asambleas constituyentes. Ello ha incidido en un creciente reconocimiento de dichos pueblos, de sus derechos colectivos, y en algunos casos, en la reforma del carácter de los estados, pasando estos a reconocerse como plurinacionales.

PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

El reconocimiento de derechos de pueblos indígenas en las CP de **América Latina** se ha dado a través de tres ciclos de reformas ([Yrigoyen, 2011](#)). **El primer ciclo**, verificado durante la década de los ochenta, previo a la aprobación en 1989 del Convenio N° 169 de la OIT, se expresó en las constituciones políticas (CP) de Guatemala (1985), Nicaragua (1987) y en Brasil (1988), cuyos textos reconocen y protegen la diversidad cultural indígena. Junto con ello reconocen a los pueblos indígenas derechos sobre la tierra, y en el caso de Nicaragua, formas de autonomía política en los territorios en que habitan.

De especial interés es el caso de la CP de **Nicaragua**, la primera en reconocer el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en la región, al establecer el derecho de las comunidades de la Costa Atlántica a sus propias formas de organización social históricas y culturales, y a la libre elección de sus autoridades y representantes (artículo 180)¹¹. La CP entrega a la ley la organización del régimen de autonomías, la regulación de sus atribuciones de sus órganos de gobierno, y su relación con otros órganos del Estado (artículo 181).

También relevante es el caso de la CP de **Brasil** (1988), la que reconoció a los denominados “indios” su organización social, costumbres, lenguas creencias, tradicionales y los “derechos originarios” sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, estableciendo la obligación de la Unión de demarcarlas, protegerlas y hacer respetar sus bienes (art. 231)¹². Dicha CP definió como tierras

¹¹ Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y diputados. (artículo 180 CP Nicaragua).

¹² La CP de Brasil reconoce que se trata de “derechos originarios”, admitiendo por tanto que son anteriores al Estado brasileño. Consecuentemente, el objetivo de la demarcación de las tierras indígenas es solo precisar su extensión para asegurar la efectividad de la obligación que la CF impone al Estado de darles protección.

tradicionalmente ocupadas por los indios a aquellas que, además de haber sido habitadas por ellos con carácter permanente, son utilizadas para sus actividades productivas, son imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y necesarias para su reproducción física y cultural según sus usos, costumbres y tradiciones (artículo 231 N° 1). Asimismo, dispone que tales tierras deben destinarse a su posesión permanente, correspondiéndoles el usufructo exclusivo sobre las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes (artículo 231 N° 2)¹³.

Un segundo ciclo de reformas se desarrolló en los noventa, luego de la aprobación del Convenio 169 de la OIT. Numerosos estados reformaron sus CP o adoptaron nuevas CP en las que se reconoció a los pueblos indígenas como sujetos colectivos; e incorporaron un conjunto de derechos políticos de participación, consulta y de autonomía (Colombia 1991; México 2001); derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, y de carácter lingüístico y cultural.

Las reformas constitucionales de este ciclo enfatizan la naturaleza pluricultural, multicultural o multiétnica de los estados (Colombia, 1991; México 1992 y 2001; Perú, 1993; Bolivia, 1994; Ecuador, 1998; Venezuela, 1999). Además, reconocieron derechos de representación política especial indígena (Colombia y Venezuela), y el derecho consuetudinario indígena, tanto dentro de la jurisdicción del Estado como a través de los sistemas de justicia indígena (México, Ecuador, Colombia y Perú), abriendo con ello camino a un pluralismo jurídico.

Dichas CP incorporan además derechos de autonomía o autogobierno, a través de diferentes figuras y niveles -como resguardos, entidades territoriales indígenas, circunscripciones territoriales indígenas, municipios-, en las CP de Colombia, Ecuador y de México. De especial interés es la CP de **Colombia** (1991), la que junto con establecer el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación (artículo 7), dispone que los pueblos indígenas tengan representación en el Congreso a través de dos senadores elegidos mediante circunscripción electoral nacional y un número de representantes de la Cámara determinado por ley (artículo 171)¹⁴. Además, brinda protección a los resguardos indígenas como propiedad colectiva y no enajenable (artículo 329), reconoce los territorios indígenas y le otorga la calidad de entidades territoriales (ETI) para efectos político-administrativos (artículo 286), con autonomía para la gestión de sus intereses dentro del marco legal y constitucional (artículo 287), entregando su conformación a la ley (artículo 329). Tales territorios, serán gobernados por concejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres (artículo 330), reconociendo a las autoridades de los pueblos indígenas funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, teniendo como límites el que no sean contrarias a la misma CP y las leyes (artículo 246).

Igualmente relevante es la reforma a la CP de **México** de 2001, que junto con disponer que “la Nación Mexicana es única e indivisible”, reconoce a estos pueblos el derecho a la libre

¹³ La importancia de este reconocimiento, es que los derechos indígenas sobre sus tierras se basan en la ocupación tradicional de las mismas, y no en títulos emergidos desde el Estado, tal como un año más tarde sería establecido por el Convenio 169 de la OIT. Con todo, de acuerdo a esta CP, dichas tierras serían de propiedad de la Unión, y no de los indígenas.

¹⁴ Ello mediante el establecimiento de un número adicional a los 100 integrantes del Senado de dos senadores a ser electos por comunidades indígenas mediante el sistema de cuociente electoral en circunscripción nacional especial. Los representantes indígenas deben haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su comunidad, o liderazgo de una organización indígena (artículo 171). Las circunscripciones electorales especiales para la Cámara de Representantes que establecieron la participación grupos étnicos (art.176), fueron reglamentadas por la Ley 649 de 2001, creando cinco cupos para representantes electos por circunscripciones especiales, además de los 161 electos a nivel nacional, entre ellos uno para las comunidades indígenas, para los que se establecen los mismos requisitos que los establecidos en la CP para los candidatos indígenas al Senado.

determinación, “[...] en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional” (artículo 2). Dicha autonomía establece entre otros derechos de estos pueblos, el derecho a “[...] decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural” (I); a “[...] elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados”; (III) y a “[...] elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos” (IV). La regulación de estos derechos, al igual que la de los demás reconocidos en esta carta, es entregada a las constituciones y leyes de las entidades federativas, en este caso “[...] con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas” (artículo 2).

El **tercer ciclo** de reforma del Estado, ha sido denominado constitucionalismo plurinacional o constitucionalismo dialógico e intercultural. Se caracteriza por procesos democráticos e interculturales con activa participación de los pueblos indígenas en los órganos constituyentes, como en el caso de las nuevas CP el 2008 en Ecuador y el 2009 en Bolivia, que vinieron a deconstruir la ficción del Estado- nación en que las repúblicas de la región fueron creadas en el siglo XIX, para reconocer su carácter plurinacional.

En efecto, ambas constituciones, que fueron fuertemente influenciadas por la DNU DPI aprobada por la Asamblea General de la ONU el 2007, reconocen la diversidad de pueblos y naciones en ellos existentes y pasan a definirse como estados plurinacionales (artículo 1 CP de Ecuador; artículo 1 CP de Bolivia). La plurinacionalidad se ve enfatizada en el caso de Bolivia, con su incorporación en la estructura y organización funcional del Estado a través de una Asamblea Legislativa Plurinacional, con circunscripciones especiales indígenas y con la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC) (artículos.145-147), y de un órgano judicial y un tribunal constitucional con el mismo carácter y composición plurinacional, también con representación de estos pueblos (artículo 178).

Otra característica común a ambas CP es que proponen la interculturalidad como forma de relación entre los pueblos diferenciados que habitan en ellos, expresada en el deber del Estado de promover el buen vivir como legado cultural de los pueblos indígenas (*samak kawsay* en quichua) (Preámbulo CP Ecuador) o de proteger principios ético-morales de la sociedad plural de los conceptos indígenas, entre otros, el *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), el buen vivir o vida buena; y la tierra sin mal (artículo 8 CP Bolivia). La CP de Ecuador, además, incluye un conjunto de derechos del buen vivir, entre ellos el derecho al agua y a la alimentación, al medio ambiente, a la comunicación e información al hábitat y vivienda, el trabajo (artículo 12 y sigts.). También incluye los derechos de la naturaleza, rompiendo con el paradigma predominante de que solo los individuos o los grupos pueden ser sujetos de derecho.

También importante es el reconocimiento explícito que hace la CP de Bolivia del derecho de las NPIOC a su libre determinación, el que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (artículo 2). La CP de Ecuador, en tanto, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a desarrollar sus propias formas de organización y convivencia social y de generación y ejercicio de autoridad en sus territorios; derecho a conformar circunscripciones territoriales indígenas (artículo 60). Las mismas cartas potencian el reconocimiento de los sistemas de justicia indígenas y su administración por las autoridades indígenas de acuerdo a sus propias normas y procedimientos en base a su derecho propio, dentro de su ámbito territorial (artículo 171) y la

jurisdicción indígena originaria campesina, la que se ejerce por sus propias autoridades en base a sus normas y procedimientos (artículos 179 y 190).

Finalmente, ambas CP reconocen a los pueblos indígenas derechos territoriales, incluyendo derechos de posesión y propiedad ancestral de sus tierras y territorios (artículo 57 CP Ecuador y artículos 2 y 30 CP Bolivia), así como derechos de usufructo, conservación y administración de recursos naturales (artículo 57 CP E); y participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios (artículo 30 CP B). Al respecto, la CP de Ecuador reconoce a los pueblos indígenas derechos de consulta previa, libre e informada frente a la exploración y explotación de dichos recursos, a la participación en los beneficios de su explotación (artículo 57), y la de Bolivia, el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan (artículo 30).

PARTICIPACIÓN INDIGENA EN LOS PROCESOS CONSTITUYENTES

La organización y movilización indígena ha sido determinante en las transformaciones jurídicas y políticas introducidas por la mayor parte de los estados de América Latina a contar de los ochenta. Es así como en los procesos constituyentes que dieron origen a las reformas constitucionales y nuevas constituciones se contó con importante participación indígena.

Así en el caso de **Colombia** (1991) la Asamblea Constituyente, integrada por 74 miembros, contó con dos escaños reservados para pueblos indígenas, electos en un padrón especial y en representación proporcional a su población (cerca al 3%). En el caso de **Venezuela** (1999), su Asamblea Constituyente contó con tres cupos, reservados para pueblos indígenas, de un total de 131 integrantes, también proporcional a su población (2%), los que fueron electos a través de una circunscripción especial ([Aylwin, 2014](#); [PNUD, 2015](#)). La reforma a la CP de **México** (2001), si bien fue elaborada por el Congreso de la Unión, sin representación indígena, estuvo gatillada por los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena celebrados en 1996 entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno de México tras el alzamiento zapatista de 1994¹⁵, y por la movilización masiva del movimiento de pueblos indígenas (Marcha por la Dignidad). La intervención de sus representantes en el debate constituyente fue crucial para su aprobación ([López Bárcenas, 2016](#)).

Las experiencias de participación indígena en procesos constituyentes en la región más recientes son las de Ecuador y Bolivia. Ambas emanaron de asambleas constituyentes electas por voto popular, con representación de pueblos y nacionalidades indígenas, y luego ratificadas mediante referéndum. En **Ecuador** (2008), la Asamblea Constituyente contó con participación de cinco asambleístas de pueblos indígenas de un total de 124, electos en distritos provinciales y nacionales, e insuficiente en relación a su población total (7% del total según CEPAL, 2014). En el caso de **Bolivia**, los pueblos indígenas podían, en igualdad de condiciones que los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas, presentar candidaturas para la Asamblea Constituyente. Del total de 255 integrantes, el 56 % pertenecía a un grupo indígena-originario, la mayor parte quechua y aymara, muchos propuestos directamente por sus comunidades e incorporados en las listas del Movimiento al Socialismo del Presidente Morales ([Garcés, F. sist. 2010](#)). Se trata de

¹⁵ En estos Acuerdos el Gobierno de la Unión se comprometió a modificar la Constitución Nacional para reconocer los derechos de los pueblos indígenas de México, incluyendo la libre determinación, autonomía y participación.

una participación similar a la de su población, estimada en 62% de la población total del país ([CEPAL, 2014](#))¹⁶.

Todo lo anterior plantea un desafío fundamental al proceso constituyente en desarrollo en Chile, cual es el que el órgano constituyente (Convención Constitucional) a ser electo en abril de 2021 cuente con una participación de los pueblos indígenas proporcional a su población, determinada por el criterio de la auto identificación. De no ser así es muy probable que se mantenga en la nueva CP que de ella emane la exclusión e invisibilización de la que los pueblos indígenas históricamente han sido objeto en el país.

¹⁶ De acuerdo a la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente de Bolivia de 6 de marzo de 2006, 210 asambleístas fueron electos por 70 circunscripciones a nivel nacional, en tanto 45 lo fueron por circunscripciones plurinominales departamentales. Muchos de los asambleístas indígenas eran parte del Pacto de Unidad que agrupaba a sus principales organizaciones y respaldaba al Presidente Evo Morales.

El proceso constituyente de Islandia (2009-2013). Lecciones y aprendizajes.

Eirikur Bergmann
Bifrost University, Islandia.

El proceso constitucional islandés llevado a cabo entre 2009 y 2013 es parecido en varios aspectos a otras iniciativas deliberativas representativas para la redacción de constituciones en el mundo. El proceso se inició a raíz de la profunda crisis económica de 2008, que impactó duramente a Islandia, y sigue por lo tanto lo que parece ser un patrón de elaboración de constituciones después de la crisis. En el caso de Islandia, la crisis no sólo gatilló protestas callejeras, sino también un involucramiento activo de la ciudadanía en la discusión pública. Muchos pidieron la creación de la Segunda República de Islandia, o en la jerga tecnológica, la actualización del sistema a "Islandia 2.0".

Ante esta presión, el nuevo gobierno de izquierda acordó iniciar un proceso altamente participativo, que redactaría una nueva constitución en tres fases. Primero, un Foro Nacional de mil personas, seleccionadas al azar por muestreo estratificado, sería convocado por un día para discutir los principios y valores en los que debería basarse la nueva constitución. En segundo lugar, un comité de siete personas, designadas por los partidos políticos, analizaría los temas centrales discutidos por el Foro Nacional, y haría recomendaciones para revisión constitucional. En tercer lugar, y lo más importante, el Parlamento pidió la elección nacional de un Asamblea Constitucional independiente de 25 miembros, que revisaría la constitución o, posiblemente, redactaría un texto nuevo sobre la base del trabajo de la Foro Nacional y revisión del Comité Constitucional.

Estructura Novedosa

La estructura del proceso islandés fue novedosa en muchos sentidos, primero al establecer estas tres instancias de deliberación, es decir: ciudadanos seleccionados al azar; expertos designados; y representantes individuales elegidos a nivel nacional. Esta configuración única - que desde entonces ha sido replicado en diversos grados en muchos lugares del mundo-, fue, simplemente, un compromiso político interno.

Es importante destacar que la fase inicial involucró a ciudadanos y ciudadanas seleccionados/as al azar. El Foro Nacional de 2010 se basó en una iniciativa realizada anteriormente por un movimiento de la sociedad civil, los llamados Hormigueros (Maurapúfan), que, el año antes, había celebrado un evento similar llamado la Asamblea Nacional (þjóðfundur), con el fin de para mapear temas fundamentas de reforma social a raíz de la crisis de 2008, ofreciendo a ciudadanos/as la oportunidad de expresar sus frustraciones y deseos. En esta ocasión, algunos participantes fueron seleccionados/as aleatoriamente por muestreo estratificado, a los que se sumaron 300 representantes de diferentes asociaciones de la sociedad civil y grupos de interés. La Asamblea Nacional de 2009 convocó a 1200 participantes quienes se dividieron en pequeños grupos de trabajo, cada uno dirigido por un/a facilitador/a profesional. Al final del proceso, se publicó un manual que resumía los debates sus conclusiones. Muchas de los valores identificados como prioritarios eran más bien generales, y otras reflejaban el impacto de la crisis financiera, y la lista incluía la honestidad, la igualdad de derechos, respeto, justicia, amor, responsabilidad, libertad, sostenibilidad y democracia.

El Foro Nacional de 2010, basado en la Asamblea Nacional realizada por la sociedad civil en 2009 Asamblea, era, por otro lado, un organismo creado por el gobierno. En esta oportunidad, 950 islandeses seleccionados/as al azar fueron convocados/as en Reykjavik el 6 de noviembre 2010.

Su tarea era identificar los principales valores sobre los que la redacción constitucional debe basarse. El informe elaborado por el Foro Nacional fue a la vez amplio y de gran alcance. Entre sus principales demandas estaba una mejor protección de los derechos humanos; la protección de la soberanía y el idioma de Islandia; y una garantía para que los recursos de la nación siguieran siendo de propiedad pública. El Foro estuvo de acuerdo en igualar el peso del voto que tendía a favorecer a los sectores rurales. Asimismo, se acordó establecer un sistema de voto preferencial para la elección de la Asamblea Constituyente.

La segunda fase del proceso constitucional general estuvo a cargo un Comité Constitucional de siete miembros designados por el parlamento. Estaba compuesto por expertos constitucionales con vínculos con partidos políticos y también no expertos que los representaban. El comité tuvo como objetivo dar seguimiento al Foro Nacional, sacar conclusiones de sus deliberaciones y luego enumerar los cambios a la constitución planteados por el Foro para ser considerados por la Asamblea Constitucional. Pronto, Sin embargo, el comité se dividió en dos grupos. Cada uno se dedicó a plantear sus propias sugerencias de cambio, los que fueron titulados proposiciones A y proposiciones B en el informe final. Esta situación demostró lo politizada se había vuelto la tarea del comité.

Asamblea representativa elegida a nivel nacional

El tercer y último componente del proceso de tres fases fue la elección nacional y funcionamiento de la Asamblea Constitucional. Los islandeses fueron llamados a las urnas en noviembre de 2011 para elegir 25 personas, a quienes se les confió la redacción de una nueva constitución. En total, 523 candidatos se presentaron a las elecciones a la Asamblea Constitucional, marcando una participación política sin precedentes de los ciudadanos en la política islandesa. El sistema electoral se basó en el de votación irlandés, voto único transferible. (PR-STV). Cada candidato juntó las firmas de más de 30 simpatizantes, lo que significa que casi el cinco por ciento de toda la población firmó para apoyar a alguno/a de los/las candidatos/as. El número de candidatos desbordó a los medios, que se enfrentaron con la tarea imposible de cubrir los programas y preferencias de cada uno/a de los/as numerosos/as candidatos/as. Por ser una elección extraordinaria, no fue sorpresa que el nivel de cobertura de los medios haya alcanzado sólo una cuarta parte de la cobertura normal para elecciones islandesas. Aun así, los islandeses se mantenían muy al tanto del desarrollo de las elecciones.

Sólo el 37 por ciento del electorado participó en la elección de la Asamblea, quizás debido al clima político convulsionado, la ausencia de candidatos/as de partidos políticos, y que varias organizaciones de interés se abstuvieron de presentar candidatos/as, optando por dar su apoyo a individuos que compartían sus principios. Sin embargo, días antes de la elección, la Secretaría General del Partido de la Independencia (IP), considerado el partido con mayor peso político de Islandia en ese momento, distribuyó a sus miembros una lista de candidatos/as considerados/as "favorables" al partido.

En total se eligieron 25 miembros de diversos perfiles, incluidos algunos de los que la secretaria del PI había enumerado en su circular. Entre los/las elegidos/as eran abogados, artistas, sacerdotes, profesores, politólogos, periodistas, ex Diputados, médicos, un director de una empresa, un agricultor, un activista por los derechos de discapacitados, un matemático, una enfermera y un dirigente sindical.

Por tanto, la representación fue relativamente amplia. Sin embargo, poco después de anunciados los resultados, los opositores al proceso se quejaron de que sólo se habían elegido personas conocidas públicamente, en su mayoría de las filas de la élite de izquierda de Reykjavik. Aunque la mayoría no estaba afiliada a ningún partido o asociación políticas, esta crítica socavó aún más la legitimidad del proceso. En una decisión extraordinaria, el órgano judicial que rige las elecciones declaró nula la elección de la Asamblea. Esta decisión se basó únicamente en discrepancias técnicas, y no hubo sospechas de irregularidades. Para salvar el proceso, el Parlamento decidió simplemente invitar a las personas electas a la Asamblea Constitucional a integrar un Consejo Constitucional, encargado con la misma tarea misma tarea.

El proceso deliberativo

El Consejo Constitucional inició su labor en abril de 2011. Trabajando a tiempo completo, el Consejo recibió un informe del Comité Constitucional y un extenso "mapa de valores" de los miles de participantes en el Foro Nacional. A pesar de las diversas posiciones de los miembros del Consejo, lograron acordar tres tareas iniciales. El primero fue actualizar el capítulo de derechos humanos del antiguo Constitución para incorporar los derechos sociales y civiles y agregar un capítulo sobre la protección de la naturaleza y propiedad colectiva de los recursos naturales. Su segunda tarea fue clarificar la división entre diferentes ramas del gobierno. La tercera fue desarrollar herramientas funcionales para incrementar la democracia directa, por ejemplo, votos preferenciales en elecciones parlamentarias y directrices claras sobre cómo la ciudadanía puede pedir referendos sobre temas de importancia. Los miembros del consejo se dividieron en tres grupos para trabajar estos temas.

Mientras trabajaba el Consejo las encuestas de opinión indicaron que la confianza popular en el Parlamento se encontraba en niveles históricamente bajos, con menos de 10 por ciento de la ciudadanía que se declaraba contento/a con el trabajo de los/las parlamentarios/as. En este clima el Consejo hizo en esfuerzo para distanciarse del Parlamento. Algunos/as de sus miembros incluso expresaron abiertamente su hostilidad hacia las "élites políticas". Otros/as simplemente se consideraban simplemente representantes de la ciudadanía y no de en lugar de la élite privilegiada y que por lo tanto justificada una clara distancia del Parlamento.

Haciendo caso omiso del consejo de numerosos/as expertos/as constitucionales, como por ejemplo el profesor Jon Elster, quien visitó Islandia en esa época, el Consejo decidió abrir su trabajo a la ciudadanía tanto como era posible. Estos mecanismos más interactivos de vínculo con la ciudadanía iban en contra de formas más tradicionales de trabajo de la política tradicional que era más distante de la ciudadanía.

Esta apertura se logró a través de una variedad de mecanismos. A través de las redes sociales medios de comunicación como Facebook y Twitter, el Consejo recibió varios miles propuestas, además de 370 propuestas formales enviadas a través de medios más tradicionales de correspondencia. El Consejo también puso las minutas de sus reuniones y documentos de trabajo a disposición de la ciudadanía en el internet. Incluso a los extranjeros que podían superar la barrera idiomática se les permitía participar. Observando desde la distancia, los medios internacionales calificaron el trabajo del Consejo como la primera constitución del mundo hecha a través de "crowdsourcing" (colaboración del público), redactada por la una ciudadanía interesada, y con una clara visión del mundo. El proceso de redacción fue cubierto ampliamente no sólo por los medios de comunicación islandeses, sino también por la mayoría de los principales medios de comunicación a nivel global. El Consejo acogió esta atención con satisfacción, y la utilizó para resolver conflictos de política interna. Sin embargo, este término

“la primera constitución del mundo redactada colaborativamente ” nunca fue una descripción realista del proceso.

A pesar de contar con una secretaría con numerosos expertos para asistir al Consejo, éste no fue capaz de revisar todos los aportes de la ciudadanía de forma sistemática, ya que contaba con sólo cuatro meses para completar su tarea. En la práctica, algunos/as miembros del Consejo nunca leyeron ni consideraron los aportes provenientes de la participación ciudadana. De hecho, cada uno/a tenía la libertad de elegir qué aportes revisar y tomar en cuenta en sus deliberaciones. Además, los/as miembros nunca se sintieron obligados/as a adoptar sugerencias de la ciudadanía con las que no estaban de acuerdo. Sin embargo, muchos medios internacionales, incluido el Internacional Herald Tribune, declaraban que los partidarios de gobierno abierto en todo el mundo insistían en que el proceso constitucional islandés debería servir como modelo de cómo la ciudadanía podría arrebatar el poder a las élites políticas que hasta ahora han monopolizado la toma de decisiones políticas.

Interacciones repetidas

En lugar de desarrollar el documento de una manera lineal tradicional, el Consejo decidió aplicar el método "ágil" de iteración (usar varias rondas en lugar de un orden consecutivo, método utilizado a menudo en el desarrollo de software), y redactaron el texto constitucional gradualmente en varias rondas. Los tres comités deliberaron por separado sobre los artículos que les habían sido designados. Cada semana, los comités presentaban su propuesta a las sesiones plenarias del Consejo, que estaban abiertas al público.

El Consejo debatía cada artículo propuesto y acordaba los cambios y enmiendas, para luego publicarlos en el sitio web del Consejo como artículos provisionales para su lectura por parte del público. Después de recibir comentarios y sugerencias de ciudadanos/as y expertos/as, el Consejo volvía a publicar versiones revisadas de los artículos. De esta manera, el documento se fue perfeccionando gradualmente y se llegó a una versión final después de varias rondas de revisión. En total, el Consejo publicó doce borradores.

En una ronda final, el Consejo votó sobre cada artículo y sobre las enmiendas a éstos a mano alzada. El proceso de toma de decisiones en el Consejo fue, por tanto, una mezcla de deliberación y votación abierta.

Trabajo inconcluso

Después de cuatro meses de deliberaciones, los miembros del Consejo habían llegado a un consenso sobre un nuevo texto constitucional, lo que fue una sorpresa para muchos, incluso para el Parlamento, que no había establecido un plan de cómo proceder una vez redactado el documento. Una de las principales razones de falta de receptividad de parte del Parlamento al nuevo texto fue claramente que el Consejo se había negado a cooperar con el Parlamento y los partidos políticos en su redacción. Parlamentarios/as y otros/as miembros de la élite política se sentían marginados/as del proceso por completo. La experiencia de la Convención Constitucional irlandesa, por el contrario, indica que involucrar a los actores políticos en el proceso ayuda a asegurar la legitimidad del texto, a medida que los parlamentarios se

convirtieron en defensores del proceso dentro del Parlamento, que, al final, tuvo que implementar la recomendación de la Asamblea¹⁷.

Finalmente, el Parlamento decidió celebrar un referéndum consultivo el 20 de Octubre de 2012. Había seis preguntas en la papeleta. La pregunta principal era si el documento redactado por el Consejo debería ser la base de una nueva constitución para Islandia. Alrededor de la mitad de electorado acudió al votar en el referéndum, de los cuales dos tercios aceptaron el proyecto como la base de una nueva constitución, que el Parlamento debía terminar de redactar. El apoyo abrumador a la propuesta fue una sorpresa para muchos, y este apoyo volvió a dotarle legitimidad al proceso, algo que se había perdido con un fallo anterior de la Corte Suprema (2011) que había cuestionado el proceso electoral.

Sin embargo, el destino de todo este ejercicio aún estaba en manos del Parlamento. Al igual que muchas otras propuestas de reforma política, el proceso constitucional se encontró con obstáculos en la fase de implementación. Cuando se acababa el tiempo para tomar una decisión respecto al nuevo texto, previo a las elecciones nacionales de abril de 2013, el gobierno llegó al acuerdo de dejarle la decisión final sobre el proyecto de ley de una nueva constitución al siguiente Parlamento. Al igual que con la mayoría de las iniciativas constitucionales de deliberación pública en otros países, el proceso islandés también fue víctima de luchas partidistas tradicionales. El nuevo gobierno que asumió el poder a mediados de 2013 abandonó silenciosamente la propuesta de nuevo texto constitucional y conformó su propio comité constitucional, compuesto por nombramientos políticos, en muchos abogados/as constitucionales conservadores. Desde entonces se han nombrado numerosos comités, ninguno de los cuales ha producido resultados significativos.

Es interesante notar que, aunque el proceso constitucional deliberativo iniciado en 2009 se descarriló después de ser víctima del proceso político de post-crisis en Islandia, el tema no ha desaparecido del debate público. Numerosos actores siguen promoviendo el texto redactado, y las encuestas de opinión indican una y otra vez que una gran mayoría de los islandeses apoyan la ratificación del proyecto de constitución. Si alguna vez entre en vigor está por verse.

¹⁷ Nota de la redacción: Cabe mencionar que, en el Caso de Islandia, el texto final de la Asamblea Constituyente debía pasar por el Parlamento. En el caso de Chile el texto final de la Convención será sometido a plebiscito directamente, sin mediar el Parlamento.

La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente

Por: Gonzalo Delamaza

CEDER – Universidad de Los Lagos

Resumen:

En este documento se analiza la importancia de la participación ciudadana en el proceso constituyente. Se evidencia que el acuerdo político para establecer una nueva constitución no define mecanismos específicos de involucramiento ciudadano en dicho proceso, más allá del plebiscito y las elecciones de constituyentes. Se corre el riesgo, entonces, de debilitar la necesaria deliberación ciudadana que debe culminar en una nueva constitución. Por lo mismo, se realizan recomendaciones para favorecer una mayor participación en cada una de las etapas de este proceso.

Palabras claves: Participación ciudadana, Convención, Proceso Constituyente, ciudadanía.

Introducción

Uno de los desafíos importantes del proceso que conducirá a una nueva constitución política para Chile se refiere a la participación ciudadana. Si bien esta se encuentra formalmente garantizada en la actual constitución al establecer en su artículo 1° que es deber del Estado “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (BCN, 2005), los diagnósticos coinciden en señalar que Chile es un caso anómalo en el contexto regional y mundial, por cuanto no cuenta ni con mecanismos de democracia directa, ni tampoco con instrumentos eficaces y legítimos de democracia participativa o deliberativa en la toma de decisiones públicas (CNCP, 2017). Al mismo tiempo se ha hecho evidente la amplia demanda de la sociedad por establecer dichos mecanismos, como ocurrió durante el proceso participativo promovido por el segundo gobierno de Bachelet y también durante la movilización social iniciada el 18 de octubre de 2019 (OECD, 2017).

En este documento no se abordarán directamente los contenidos de participación que debiera contener una nueva carta constitucional, puesto que ello será materia del trabajo del órgano constituyente, si es que triunfa la opción Apruebo en el plebiscito de octubre 2020. Nos concentraremos en el Proceso Constituyente, es decir en el camino para llegar a esa nueva constitución, partiendo de la base que sólo si este adquiere un carácter participativo se logrará una constitución que consagre la participación en su texto. Vale decir que el resultado no es independiente de los medios que se ocupen para lograrlo, puesto que la “manera de hacer las cosas” resulta tan relevante como las cosas mismas (PNUD, 2009).

La movilización social a partir del 18 de octubre de 2019 y el acuerdo político del 15 de noviembre abrieron el camino para la elaboración de una nueva constitución, que contempla un itinerario que incluye cuatro momentos de ejercicio de la participación ciudadana. Estos momentos se inician en septiembre 2020 y culminan a más tardar en agosto 2022 (Ver tabla N° 1). A este período de dos años le llamamos Proceso Constituyente. Como es un proceso inédito en el país, puesto que nunca se ha elaborado una nueva constitución por esta vía, es necesario establecer las modalidades mediante las cuales se ejercerá efectivamente la participación

ciudadana durante el proceso. Algunas de esas modalidades están ya definidas en la ley mientras otras deberán ser establecidas durante el propio proceso.

El movimiento que generó el proceso –la movilización social masiva, diversa, en la calle, en los barrios, en los medios y en las redes- es muy diferente del proceso institucional regulado que rige el proceso de elaboración de la constitución. Por ello se corre el riesgo de que, aunque se cumplan todos los pasos previstos, el proceso no adquiera legitimidad ante los ojos de la ciudadanía. En ese caso, puede que esta rechace la posibilidad misma de cambiar la constitución en el plebiscito de octubre 2020, o bien que se retraiga, o que rechace el mecanismo adoptado para elaborarla. Puede ser también que rechace el texto elaborado en la votación del plebiscito de salida en 2022. Por último, un proceso legal pero que no logra hacerse legítimo, puede realizarse completo en todas sus fases y dejar las cosas más o menos donde mismo. Se habría perdido una enorme oportunidad histórica.

Así, el período que va de septiembre 2020 a agosto 2022, tiene el desafío de convertirse en un amplio y poderoso **“proceso deliberativo constituyente”**. ¿Cómo lograr un camino institucional que sea diferente a la situación pasada –vigencia de una constitución ilegítima y rechazada- y al presente, donde predomina la desconfianza de la política y la representación y el descrédito de las instituciones, entre otros fenómenos? En otras palabras, ¿cómo lograr un proceso constituyente legítimo y por lo tanto una Nueva Constitución también legítima? Las reglas legales básicas ya están establecidas y concordadas, la presión social por avanzar, también está presente. Vale decir el proceso se inicia con legitimidad de origen y validez legal. Pero ¿cómo asegurar la legitimidad del conjunto del proceso y su resultado? Eso solo se puede lograr a través de una fuerte participación ciudadana durante todo el proceso, vale decir en cada uno de sus momentos. Que convierta el proceso en una deliberación ciudadana efectiva sobre el futuro que queremos y no en una serie de actos electorales.

La experiencia internacional es diversa en cuanto a los mecanismos participativos. Algunos procesos se han iniciado con una fuerte movilización social, como en Chile. Los más recientes: Bolivia, Ecuador y Túnez. Anteriormente fue el caso de Colombia. También otros han incluido el plebiscito de entrada: Colombia, Venezuela y Ecuador. En el órgano constituyente los mecanismos de participación de la ciudadanía y de grupos de la sociedad civil han sido importantes en Colombia, Venezuela, así como más recientemente en Islandia. Finalmente la mayoría de los casos contempla un plebiscito de salida o ratificación, al igual como ocurre en Chile (PNUD, 2018). A su vez el proceso chileno tiene algunos rasgos inéditos como lo es la paridad de género en la Convención. Vale decir existe espacio para innovar, también en participación.

Como diseño institucional el proceso tal y cual está definido hasta hoy contempla explícitamente la participación en tres de los cuatro momentos: en la decisión inicial, en la elección del órgano constituyente y en la sanción del contenido. No la contempla ni la prohíbe hasta ahora durante el funcionamiento del órgano constituyente, puesto que deja las decisiones de procedimiento a la propia Convención. En la Tabla N° 1 se reseñan las características principales del proceso constituyente desde el punto de vista de la participación ciudadana.

Tabla N° 1

Características de la Participación Ciudadana contempladas en el Proceso Constituyente

Momento	Característica de la participación establecidas en la norma legal	Resultado	Contexto
<p>Plebiscito de entrada: 25 de octubre 2020</p>	<p>Voto voluntario</p> <p>Votan los mayores de 18 años (se había propuesto rebajar a 16)</p> <p>Campaña de dos meses</p> <p>Franja televisiva con participación de 94 organizaciones de la sociedad civil en un tercio del tiempo otorgado a los partidos políticos</p>	<p>Opción 1: Apruebo o Rechazo del cambio de la constitución de 1980</p> <p>Opción 2: Convención Constitucional (ciudadana y paritaria) o Convención Mixta Constitucional (50% ciudadana y 50% congresistas en ejercicio)</p>	<p>Pandemia COVID 19 produce incertidumbre sobre condiciones y fecha de realización</p> <p>Se debe modificar la Ley General de Elecciones para resguardar la seguridad sanitaria</p> <p>Hay sectores que rechazan la Opción 2, pues postulan la necesidad de una Asamblea Constituyente diferente de las dos alternativas planteadas</p>
<p>Elección de Constituyentes: 11 de abril 2021</p>	<p>Voto voluntario</p> <p>Elección por distritos de diputados.</p> <p>Sistema proporcional de lista abierta.</p> <p>Inscripción de candidaturas el 11 de enero 2021.</p> <p>Listas encabezadas por una mujer y con máximo un candidato/a más que el total de constituyentes a elegir por distrito.</p> <p>Pueden inscribirse listas de independientes si cuentan con un respaldo de firmas de 0,4% de votantes en la última elección de diputados/as en el distrito.</p>	<p>155 constituyentes. Igual cantidad de constituyentes por distrito que diputados tiene hoy, si gana la Convención Constitucional. Máximo 60% de un mismo sexo</p> <p>172 constituyentes si gana la Convención Mixta Constitucional. La paridad se asegura para el 50% ciudadano. Para los congresistas no es claro cómo se hará la distribución.</p>	<p>Las reglas electorales favorecen listas de agrupaciones de partidos políticos</p> <p>Falta establecer de cupos para pueblos originarios</p> <p>Previo a la elección deben realizarse primarias para elecciones regionales y comunales: 29 de noviembre.</p> <p>La elección de constituyentes se realizará simultáneamente con otras tres elecciones: alcaldes/as; concejales/as y gobernadores/as regionales</p> <p>Las limitaciones a la reelección pueden incentivar candidaturas de actuales congresistas y alcaldes, renunciando anticipadamente a su cargo (11 de enero)</p>
<p>Funcionamiento de la Convención.</p>	<p>El reglamento de funcionamiento no está establecida y debe</p>	<p>Texto Constitucional aprobado por 2/3</p>	<p>Durante el período se celebrarán diversos procesos electorales.</p>

Nueve a doce meses a partir de junio de 2021	ser definido por la propia Convención	de las y los constituyentes	2 de mayo: segunda vuelta de elecciones regionales 4 de julio: primarias Congreso y presidenciales 21 de noviembre: elecciones de Consejeros/as Regionales; Diputados/as; Senadores/as (regiones pares) y Presidente/a de la República 19 de diciembre: Segunda vuelta presidencial
Plebiscito de salida A más tardar en agosto 2022	Voto obligatorio	Aprobación o rechazo del texto elaborado por la Convención	El plebiscito se realizará con un nuevo presidente/a y congresistas

Medidas para favorecer la participación en el proceso constituyente

La actual desconfianza en las instituciones y en los “acuerdos de cúpula” indica que si no se revierte la falta de legitimidad a través de la participación, el proceso no logrará adecuadamente sus objetivos. Ello releva la importancia de asegurar la participación ciudadana, no sólo en los momentos electorales y plebiscitarios, sino también la participación deliberativa durante el funcionamiento de la Convención. Esto se fundamenta en el hecho que la Convención será compuesta en una importante medida por militantes de partidos políticos e incluso por parlamentarios y alcaldes actuales o anteriores que no puedan o no deseen postular como candidatos nuevamente, pero que cuentan con una importante clientela electoral.¹⁸ En el caso de triunfar la alternativa de la Convención Mixta Constitucional el desafío de participación se vuelve todavía más crítico, pues la mitad de la Convención estaría formada por parlamentarios en ejercicio (no está claro que sucederá con su función constituyente en el caso de no ser reelectos en diciembre 2021). La desconfianza de muchas personas, especialmente jóvenes, en los mecanismos de representación, el descrédito del Congreso y los partidos políticos y la naturaleza de la demanda por un órgano constituyente que transforme significativamente la actual situación de la política son argumentos también para incentivar la participación.

En la Tabla N° 2 sintetizamos algunas propuestas para fomentar la participación en los momentos previos a la Convención, es decir al inicio del proceso constituyente. Se trata principalmente de acciones que se pueden impulsar desde la sociedad civil, aunque algunas requieren de cambios legales para implementarse.

¹⁸ La ley 21.200 indica que las autoridades y funcionarios públicos, los integrantes del Congreso y los dirigentes sociales y sindicales que se postulen como candidatos/as cesarán en sus funciones al momento de inscribir su candidatura en enero 2021 (BCN, 2020). Por otra parte, recientemente se establecieron límites a la cantidad de períodos que un congresista puede permanecer en sus cargos parlamentarios. Precisamente dichos congresistas de mayor trayectoria y cuya carrera terminará en breve, son los que tienen mayor incentivo para presentarse como constituyentes. Adicionalmente el mecanismo de reemplazo en caso de renuncia de un congresista puede incentivar a los partidos políticos a nombrar a quienes puedan presentarse a la reelección en 2021.

Tabla N° 2

Medidas para favorecer la participación ciudadana: momentos previos a la Convención

Momentos previos a la Convención	Medidas relevantes para favorecer la participación	Resultado esperado	Observaciones
Plebiscito de entrada 25 de octubre 2020	Informar adecuadamente a la ciudadanía sobre lo que significa el plebiscito de entrada	Mejor comprensión de las opciones en juego. Voto informado.	El gobierno está dividido frente al plebiscito, por lo que probablemente no haga una real campaña informativa
	Generar interés y esperanza de que se trata de una oportunidad efectiva de cambiar la política	Incremento de la concurrencia a votar y por ende mayor legitimidad social y política del resultado	Existe fuerte desconfianza en procesos de representación. También en este, que se originó en un acuerdo entre partidos políticos
	Atraer a las y los jóvenes	Incremento en la proporción de jóvenes que votan y por ende mayor legitimidad en el sector más movilizado	Los jóvenes son los que más se movilizan, pero los que menos votan y tienden a no confiar en los mecanismos de representación. Enfatizar uso de redes sociales. Conectarlo con la movilización desde el 18 de octubre
	Generar condiciones para la realización segura y correcta y controlando los resultados	Mayor asistencia a votar, especialmente de sectores de riesgo	El temor a la pandemia puede inhibir la participación de muchas personas
	Diferenciar claramente las opciones de Convención Constitucional y Convención Mixta Constitucional	Evitar confusiones	El término “mixta” genera confusión, pues se le asocia a paritaria. La mayor o menor presencia de ciudadanos/as en relación a políticos profesionales es el rasgo diferenciador que debe quedar claro.

Elección de Constituyentes 11 de abril 2021	Analizar y difundir las implicancias de la mecánica electoral del proceso (distritos, listas, elecciones)	Se incrementan las posibilidades de éxito de candidaturas de independientes y personas provenientes de movimientos ciudadanos sin trayectoria política previa	Las reglas electorales favorecen los pactos entre partidos y hacen difícil la organización de listas de independientes con posibilidades de éxito
	Promover liderazgos femeninos desde antes del plebiscito	Mejor representación y votación de las mujeres	La regla de paridad obligará a todas las listas a presentar un 50% de mujeres y puede haber falta de candidatas suficientemente capacitadas al 11 de enero
	Promover candidaturas de jóvenes	Mayor votación y representación de jóvenes	Es posible que las listas tiendan a llevar pocos candidatos jóvenes
	Impulsar el diálogo de las organizaciones y movimientos sociales con los partidos políticos	Mayor incorporación de liderazgos sociales en las listas de los partidos políticos	Existe desconfianza mutua
	Generar una plataforma de acuerdo mínimo para las y los candidatos que busquen apoyo de la sociedad civil organizada	Mejora transversalmente la relación entre partidos políticos y sociedad civil, evitando la cooptación	El énfasis debe estar en los contenidos y en los compromisos por sobre el mero apoyo electoral a personas
	Promover candidaturas que se comprometan a impulsar mecanismos de participación en la Convención	Se incrementan las posibilidades de participación deliberativa durante la convención	Los mecanismos participativos deberá impulsarlos y reglamentarlos la propia convención

Una vez elegidos las y los constituyentes se plantea el ámbito que menos atención ha recibido desde el punto de vista de la participación ciudadana: cómo funcionará la Convención, sea esta Constitucional (ciudadana) o Mixta Constitucional (ciudadanos y congresistas). En la norma legal solo se ha establecido que:

- En su primera sesión, la Convención deberá elegir a un presidente/a y a un vicepresidente/a por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.

- La Convención deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de estas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio.
- La Convención no podrá alterar los quórums ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos.
- La Convención deberá constituir una secretaría técnica, la que será conformada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional.
- Corresponderá al presidente de la República, o a los órganos que éste determine, prestar el apoyo técnico, administrativo y financiero que sea necesario para la instalación y funcionamiento de la Convención. (Ley 21.200, Art. 133)

De acuerdo a la norma legal, entonces, corresponde a la propia Convención establecer sus procedimientos y reglamentos internos, por lo cual esta deberá adoptar medidas a favor de la participación ciudadana durante el proceso. Esto debe apuntar a incrementar y mejorar la deliberación pública en torno al debate constitucional, estimulando también a la propia sociedad civil a hacerse parte de éste con sus propias iniciativas y propuestas. Es importante discutir algunas propuestas concretas al respecto. Algunas de ellas se detallan en la Tabla N° 3. Se dividen en medidas y mecanismos concretos establecidos reglamentariamente para participar, normas de funcionamiento y otros mecanismos que favorecerían dicha participación por diferentes medios.

Tabla N° 3

Medidas para favorecer la participación ciudadana durante la Convención

Tipo de mecanismo de la Convención Constitucional	Medidas relevantes para favorecer la participación	Resultado esperado	Observaciones y medidas específicas
Mecanismos de Participación que debiesen ser establecidos en el reglamento de funcionamiento	Audiencias públicas: las comisiones reciben en audiencia a quienes convoquen y a quienes lo soliciten	Se escucha la mayor cantidad y diversidad de voces ciudadanas, especialmente de organizaciones	Es un mecanismo usual de los órganos colegiados. Puede implementarse por comisiones y no requiere de plenarios
	Sesiones de rendición de cuentas territoriales de carácter periódico establecidas reglamentariamente	Se acerca la deliberación a los territorios favoreciendo el vínculo de las y los electos con sus territorios	Podría realizarse en coordinación con los alcaldes y alcaldesas, favoreciendo también esa vinculación

	Encuentros y Foros temáticos públicos sobre propuestas y borradores de acuerdo	Amplía la deliberación sobre temas de interés ciudadano	Estos foros pueden ser tanto organizados por la Convención como también paralelos, organizados por la sociedad civil
	Encuentros autoconvocados: establecer una metodología común y habilitar un mecanismo de recepción de conclusiones (reglamento)	Multiplica los participantes y favorece que cualquier grupo pueda hacer llegar su opinión. Permite ir más allá de los grupos organizados	Aprovechar lo aprendido en el proceso iniciado en 2016, perfeccionando la metodología
	Iniciativa ciudadana de norma constitucional, estableciendo en el reglamento que la Convención deberá debatirla si reúne un número significativo de firmas	Establece un mecanismo vinculante que permite introducir temas de alta adhesión pública al debate	Adaptar lo propuesto en los proyectos de Iniciativa Ciudadana de Ley, sobre los que hay acuerdo transversal, inaugurando un mecanismo de democracia directa.
Formas de Funcionamiento	Descentralización de las sedes de la Convención	Favorece el funcionamiento. Disminuye los traslados. Entrega señales de descentralización. Favorece la apropiación regional del proceso.	Establecer al menos tres sedes regionales: norte, centro y sur, conectadas telemáticamente. Reservar las plenarios presenciales para momentos especiales, realizándolas en las diferentes sedes. Establecer una sede central para la Secretaría Técnica de la Convención, pero descentralizar el funcionamiento de las comisiones en las comunas de Santiago y en regiones.
	Equipo técnico solvente para el fomento de la participación y sistematización	Amplía la participación hacia quienes no se acercan	Se debe hacer un seguimiento permanente de los logros y limitaciones del proceso participativo durante la Convención.

	de la misma durante el proceso	espontáneamente a la Convención. Asegura el adecuado procesamiento de los diferentes insumos de la deliberación ciudadana.	Se requiere un presupuesto adecuado y la garantía de la autonomía del equipo técnico de fomento de la participación, sobre la base de objetivos definidos por la Convención. Considerar en todas las deliberaciones el lenguaje inclusivo para personas con discapacidad.
	Medidas de transparencia y publicidad	Incrementa las vías mediante las cuales la ciudadanía conoce y se involucra en el proceso	Reglamentar el uso de las modalidades semipresenciales de reunión Uso intensivo de internet, plataformas y redes sociales como medios de difusión e interacción con la ciudadanía Desarrollar un amplio acceso a los medios de comunicación Emitir boletines virtuales frecuentes sobre la marcha de la Convención en diferentes formatos Generar mecanismos transparentes y amigables para registro de votaciones de comisiones y de plenarias.
Otros mecanismos para favorecer y ampliar la participación ciudadana	Uso de plataformas digitales, encuestas en línea, foros deliberativos temáticos, foros deliberativos específicos, mecanismos abiertos de consulta sobre propuestas concretas	Se multiplica el alcance de la deliberación, especialmente para quienes no pueden acercarse presencialmente a las actividades de la convención.	Encuestas en línea: constituyentes podrían realizar consultas periódicas para temas específicos. Se requiere pre-diseño de instrumentos para evitar sesgos en formulación de preguntas. Foros deliberativos en línea temáticos, que permitiesen recabar opiniones relevantes en torno a ciertas temáticas. Pueden ser sistematizados a partir de nubes de palabras, etc. Se requiere pre-diseño del instrumento y una plataforma amigable para recabar esta información. Foros deliberativos en línea con grupos específicos. Espacios específicos con ciertos grupos relevantes de la sociedad para darles oportunidad de coordinar y generar propuestas: chilenos en el exterior,

			<p>inmigrantes en Chile, personas con discapacidad, etc.</p> <p>Consulta sobre propuestas específicas: se pone a disposición de los usuarios/as una moción o propuesta específica, para recabar comentarios y nuevas propuestas, las que luego se sistematizan.</p> <p>Se requiere diseño tecnológico que permitiese habilitar este tipo de instrumentos y que controle los sesgos propios de la participación virtual.</p>
	<p>Alianzas de promoción del debate constituyente con diferentes actores: establecimientos educacionales, medios de comunicación – masivos y locales – así como con organizaciones ciudadanas</p>	<p>Amplía el debate público y la apropiación de la propia constitución por la ciudadanía en general y los jóvenes estudiantes en particular</p>	<p>Educación Secundaria. Generar espacios de discusión y participación escolar respecto de democracia, participación, derechos humanos y constitución.</p> <p>Educación Técnico profesional y Universitaria. Promover iniciativas público-privadas con instituciones de educación superior, para estimular debates constituyentes. Medios de comunicación. La Convención debiese promover alianzas con medios de comunicación (TV, radios, radios comunitarias) para el desarrollo de una amplia difusión de contenidos del proceso constituyente que incluya cápsulas audiovisuales sintetizando las deliberaciones y propuestas.</p> <p>Organizaciones ciudadanas: establecer un protocolo de acuerdo para desarrollar actividades de promoción y debate en conjunto con las organizaciones ciudadanas que lo deseen.</p>

Referencias

Academia Parlamentaria (2020) Revista Hemiciclo de Estudios Parlamentarios N° 21 (en prensa). http://www.academiaparlamentaria.cl/?page_id=3591

Biblioteca del Congreso (2020) Guía Legal sobre Proceso Constituyente. <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/proceso-constituyente>

Biblioteca del Congreso Nacional (2005) Constitución Política de la República de Chile <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

Biblioteca del Congreso Nacional (2020) Publicación de la Ley 21.200: Autoriza plebiscito para Nueva Constitución. https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-5

Cámara de Diputadas y Diputados (2020) Boletín 13223-07 <https://www.diarioconstitucional.cl/noticias/actualidad-legislativa/2020/02/18/proyecto-de-reforma-constitucional-busca-incorporar-la-iniciativa-ciudadana-en-el-proceso-de-formacion-de-la-ley/>

Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017) Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Santiago: CNSP. http://accionag.cl/documento_cvr/informe-final-del-consejo-nacional-de-participacion-ciudadana-y-fortalecimiento-de-la-sociedad-civil/

OECD (2017) Scan report on the citizen participation in the constitutional process. <http://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf>

PNUD (2009) Desarrollo Humano en Chile 2009. La Manera de Hacer las Cosas. https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/publication_1.html

PNUD (2015) Mecanismos de Cambio Constitucional en el Mundo. Análisis de la experiencia comparada. https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/mecanismo-s-de-cambio-constitucional-en-el-mundo.html

Soto, Francisco (2015) El derecho a la participación. Santiago: LOM Ediciones.

Comparación de las Constituciones de Chile (1833 a 1980).

Claudio Fuentes S.

Profesor Ciencia Política Universidad Diego Portales

Resumen

En este documento se comparan tres constituciones en Chile (1833, 1925 y 1980) en sus versiones más actualizadas, con el objetivo de analizar el modo en que evolucionaron en algunos aspectos claves: su estructura u organización, las temáticas consideradas en las constituciones, los principios o bases que señalan, y los derechos que se indican en los textos.

La estructura de las Constituciones en Chile

En este documento analizaremos rasgos generales la estructura y algunos de los contenidos de las tres últimas constituciones en Chile. Nos interesa en particular analizar el tipo de contenidos que se explicitan en una Constitución, y la jerarquía que se le dio a ciertos temas en determinados contextos históricos. En otras minutas analizaremos contenidos específicos constitucionales. Tomamos las últimas tres constituciones en Chile (1833, 1925 y 1980) por tratarse de los cuerpos jurídicos de más larga duración y porque en ellos se expresa un mayor desarrollo constitucional que en los ensayos constitucionales iniciales de la república. Se trabajó con los últimos textos actualizados de las respectivas constituciones y que aparecen recopiladas por la Biblioteca del Congreso Nacional.

Una primera cuestión se refiere a la estructura organizativa de los textos constitucionales. Esto es relevante por cuanto dicho orden establece una jerarquía del constituyente respecto del modo en que se estructuran las relaciones de poder en una sociedad. Por ejemplo, todas las constituciones parten con unos artículos introductorios que definen las bases o principios que organizan la vida en común en la sociedad. Luego, viene un capítulo de ciudadanía y nacionalidad y posteriormente uno de derechos o garantías constitucionales. Hasta allí los tres cuerpos constitucionales se parecen. Donde difieren es en el orden establecido para los poderes del Estado. En el caso de la Constitución de 1833 se optó por un orden que colocó al poder legislativo en primer lugar, seguido del poder Ejecutivo y Judicial. Dicho orden se mantuvo en la Constitución de 1925, aunque se incluyó también al Tribunal Constitucional (creado en 1970).

La Constitución de 1980 difiere de las anteriores por cuanto coloca en primer lugar al poder Ejecutivo, seguido del Legislativo y luego el Judicial. Pero, además, la Constitución de 1980 introduce una serie de poderes autónomos (Ministerio Público, Servicio Electoral, Banco Central, Contraloría, Tribunal Constitucional) y además establece capítulos especiales para las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional. En la tradición constitucional anterior, las menciones a las fuerzas armadas y entes asesores del presidente quedaban subsumidos dentro de las atribuciones del presidente.

Cuadro 1. Orden temático en las Constituciones

1833	1925	1980
Principios o bases	Principios o bases	Principios o bases
Ciudadanía	Ciudadanía	Ciudadanía
Derechos	Derechos	Derechos
Congreso Nacional	Congreso Nacional	Poder Ejecutivo
Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo	Congreso Nacional

Poder Judicial	Tribunal Constitucional	Poder Judicial
Gobierno interior	Tricel	Ministerio Público
Reforma	Poder Judicial	Tribunal Constitucional
	Gobierno Interior	Contraloría
	Reforma	Fuerzas Armadas
		COSENA
		Banco Central
		Gobierno interior
		Reforma

Elaborado por el autor a partir de las Constituciones actualizadas.

La Constitución de 1980 es la que más capítulos tiene en términos comparados con las anteriores constituciones. Esto es esperable por el propio desarrollo del constitucionalismo, y por el interés de quienes la redactaron de plasmar un conjunto de instituciones en la Constitución en un modelo que se ha denominado de “democracia protegida” dándole un estatus mayor a instancias como las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional.

Cuadro 2. Capítulos en las constituciones de 1833, 1925 y 1980 (versiones actualizadas).

Capítulos	1833	1925	1980
Principios o bases del Estado	✓	✓	✓
Religión	✓		
Nacionalidad y ciudadanía	✓	✓	✓
Derechos y deberes	✓	✓	✓
Gobierno	✓	✓	✓
- Presidente, requisitos, atribuciones	✓	✓	✓
- Ministros de Estado	✓	✓	✓
- Consejo de Estado	✓		
- Bases generales adm. Estado			✓
- Estados de Excepción	✓	✓	✓
Congreso Nacional	✓	✓	✓
- Atribuciones exclusiva Cámara	✓	✓	✓
- Atribuciones exclusivas Senado	✓	✓	✓
- Atribuciones exclusivas Congreso	✓	✓	✓
- Funcionamiento	✓	✓	✓
- Materias de ley	✓	✓	✓
- Formación de la ley	✓	✓	✓
Poder Judicial	✓	✓	✓
Ministerio Público			✓
Tribunal Constitucional		✓	✓
Tribunal Calificador Elecciones		✓	
Servicio Electoral			✓
Contraloría General			✓
Fuerzas Armadas			✓
Consejo de Seguridad Nacional			✓

Banco Central			✓
Gobierno y Administración Interior	✓	✓	✓
Reforma de la Constitución	✓	✓	✓
Transitorias		✓	✓
Total Artículos (no incluye transitorios)	168	110	143

Elaborado por el autor a partir de las Constituciones actualizadas.

Los principios destacados en las Constituciones.

Las tres Constituciones contienen en sus artículos iniciales ciertas definiciones centrales de la república: las bases o pilares en las que se sustenta el Estado. La Constitución de 1833 identifica 4 pilares: el gobierno es popular y representativo, la república es indivisible, la soberanía reside esencialmente en la nación y la religión del Estado es la Católica. Se advierte aquí un fuerte énfasis en el republicanismo y en la religión, lo que es esperable a inicios del siglo XIX y en una generación que vivió la independencia.

Con la Constitución de 1925 se rompe el vínculo entre Estado e Iglesia Católica, por lo que los énfasis identitarios se colocan en autodefinirse como: un gobierno republicano y democrático representativo, un Estado unitario, el hecho que la soberanía reside en la nación, y se agrega que ninguna persona o grupo puede tomar la representación del pueblo. Aquí vuelve a enfatizarse una identidad que se asocia a la naturaleza del Estado y la república.

La Constitución de 1980 sufre una gran transformación respecto de los principios que organizan la sociedad. De hecho, el orden que se establece en el primer artículo es radicalmente diferente a los anteriores, estableciendo un orden que va desde la igualdad de las personas, la relevancia de la familia, la importancia de los grupos intermedios, y posteriormente el rol del Estado en la protección del bien común. Así, mientras en las dos primeras constituciones el nudo central de preocupación es la naturaleza del Estado y de la República, en la Constitución de 1980 se organizan una serie de principios que van desde lo individual, familia, grupos intermedios y hasta el Estado.

Existe continuidad en las definiciones asociadas a considerar el Estado como unitario; se define a Chile como una república democrática, que la soberanía reside en la nación, y que ninguna magistratura o grupo puede atribuirse la representación de la nación en circunstancias extraordinarias. Se agregan además dos dimensiones contemporáneas: el principio de la probidad y la consideración del terrorismo como contrario a los derechos humanos.

Cuadro 3. Principios iniciales declarados en Constituciones

1833	1925	1980
		Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos
		La familia es el núcleo fundamental de la sociedad
		El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios

		El Estado tiene por finalidad el bien común
		Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional
El gobierno de Chile es popular y representativo	Su gobierno es republicano y democrático representativo	Chile es una república democrática
La República es indivisible	El Estado de Chile es unitario	El Estado de Chile es unitario
La soberanía reside esencialmente en la nación, que delega su ejercicio en las autoridades que establece la Constitución	La soberanía reside esencialmente en la nación, que delega su ejercicio en las autoridades que establece la Constitución	La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y las elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece.
La Religión de la República es la Católica, Apostólica y Romana		
	Ninguna persona o reunión de personas pueden tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos, ni hacer peticiones en su nombre. La infracción de este artículo es sedición.	Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas puede atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se le hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes
		El Ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones
		El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos.

Elaborado por el autor a partir de Constituciones actualizadas.

La lista de derechos consagrados en las Constituciones

En este apartado solo entregaremos una introducción a los derechos consagrados en las constituciones. El análisis pormenorizado de los contenidos será objeto de otras minutas. Podemos observar una esperable evolución desde una número relativamente acotado de derechos en las constituciones de 1833 y 1925, hacia un catálogo más extenso de derechos reconocidos en la Constitución de 1980. Ciertamente en el marco del proceso constituyente, la interrogante abordará no solo la lista de derechos que se consagrarán en la Constitución sino que además el modo en que se explicitarán estos u otros derechos.

Cuadro 4. Derechos y garantías constitucionales expresadas en Constituciones

	1833	1925	1980
Derecho a la vida e integridad física			✓
La vida del que está por nacer			✓
Igualdad ante la ley	✓	✓	✓
Igual protección de la ley			✓
Respeto por la vida privada y honra		✓	✓
Inviolabilidad del hogar	✓	✓	✓
Libertad de conciencia		✓	✓
Libertad personal y seguridad individual		✓	✓
Vivir en medio ambiente libre de contaminación			✓
Derecho a la vivienda		✓	
Protección de la salud		✓	✓
Derecho a la educación		✓	✓
Libertad de enseñanza	✓	✓	✓
Libertad de emitir opinión e informar	✓	✓	✓
Reunirse pacíficamente sin permiso previo	✓	✓	✓
Derecho a presentar peticiones a autoridad		✓	✓
Derecho a asociarse sin permiso previo.		✓	✓
Libertad de trabajo y su protección		✓	✓
Admisión a funciones y empleos públicos	✓	✓	✓
Derecho a la seguridad social		✓	✓
Derecho a sindicarse voluntariamente			✓
Igual repartición de tributos	✓	✓	✓
Desarrollar cualquier actividad económica			✓
No discriminación para actividades económicas			✓
Libertad de adquirir toda clase de bienes			✓
Derecho de propiedad		✓	✓
Dominio nacional de uso público de las aguas		✓	
Libertad de crear y difundir las artes			✓

Elaborado por el autor a partir de Constituciones actualizadas.

Tres ejemplos de derechos en las Constituciones

A continuación exponemos tres ejemplos de derechos consagrados en las constituciones. La de 1833 es la que, de modo esperable, consagra menos derechos. La Constitución de 1925, sin embargo, realiza una referencia extensa a una serie de derechos.

En el caso de la vivienda, la Constitución de 1925 consagra el derecho a una habitación sana y a condiciones económicas de vida para tener un mínimo bienestar. Aquello no se replicó en la Constitución de 1980. En la del 25, se establece como un deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico, en cambio en la del 80, se protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud. Mientras que en la Constitución de 1925 constituye un deber el asegurar el bienestar higiénico del país, en la de 1980 el deber del Estado es garantizar la ejecución de acciones en salud. Además en esta última Constitución se consagra el derecho de las personas a escoger entre el sistema público y el privado.

En materia de aguas también se da una diferencia relevante. En la Constitución de 1925 se permite que la ley defina las aguas como un bien de dominio nacional de uso público, permitiendo su expropiación bajo ciertas condiciones que incluyen su extinción total o parcial. En la Constitución de 1980 solo se establece que los derechos de aguas le otorgarán a los particulares la propiedad sobre ellos.

Cuadro 5. Comparación derechos de vivienda, salud y aguas.

	1833	1925	1980
Vivienda	Sin mención	La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida , en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización (art. 14)	Sin mención
Salud	Sin mención	Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad (art. 14).	El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud. Es deber

			<p>preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias. Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado. (art 19, inc. 9).</p>
Aguas	Sin mención	<p>La ley podrá reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar, para incorporarlas a dicho dominio, las que sean de propiedad particular. En este caso, los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento y sólo tendrán derecho a la indemnización cuando, por la extinción total o parcial de ese derecho, sean efectivamente privados del agua suficiente para satisfacer, mediante un uso racional y beneficioso, las mismas necesidades que satisfacían con anterioridad a la extinción (art 10).</p>	<p>Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos (art 19, inc. 24).</p>

En síntesis, la comparación de los últimos tres textos constitucionales reflejan, primero, que se mantiene una estructura basada en acápite de bases o principios, derechos, organización del poder, y capítulo de reformas constitucionales. Segundo, las constituciones fueron incorporando en su estructura más capítulos. Esto es particularmente notorio en la Constitución de 1980 donde se introducen además de una serie de órganos autónomos, instituciones como las fuerzas armadas y el Consejo de Seguridad Nacional que adquieren un status especial en la

Constitución. Tercero, se incrementa el número de derechos considerados en la Constitución, particularmente en la de 1980. Al analizar el fraseo de algunos artículos específicos, se advierten distinciones sustantivas por ejemplos sobre el derecho a la vivienda, salud y derechos de aguas.

Referencias.

Constitución de la República de Chile 1833. Versión con todas sus reformas. Versión al 11 de agosto de 1888.

Constitución de la República de Chile 1925. Versión con todas sus reformas. Versión al 11 de agosto, de 1980.

Constitución de la República de Chile 1980. Versión con todas sus reformas al 26 de marzo de 2020.

Cómo se han redactado las Constituciones en Chile

Claudio Fuentes S.

Profesor Escuela Ciencia Política Universidad Diego Portales

Resumen

En este documento se explica el modo en que se hicieron las 10 constituciones que han regido en Chile desde su independencia. Se da cuenta del contexto en que surgieron y los mecanismos para escribirla. En Chile hasta la fecha han predominado mecanismos de Comisiones designadas y de Congresos Constituyentes. No se han organizado órganos representativos tipo Asambleas Constituyentes para redactarlas.

Las Constituciones de Chile

Desde la declaración de la independencia en Chile, se han promulgado 10 textos constitucionales. Siete de ellas se promulgaron entre 1811 y 1928, en una etapa de la historia que estuvo marcada por la guerra de la independencia y de pugnas de poder de las élites y que derivaron en reglamentos o ensayos constitucionales de poca duración. Hasta la Constitución de 1928, el promedio de duración de ellas fue de menos de 3 años. Luego de establecida la Constitución de 1833, se entra en una etapa de mayor estabilidad constitucional, observándose 3 constituciones (1833, 1925 y 1980), que en promedio tienen una vigencia de 62 años.

En la mayoría de los casos se ha optado por el mecanismo de una Comisión Designada para estos efectos que ha redactado un texto y que luego el gobierno ha promulgado. En cuatro ocasiones se utilizó la fórmula del Congreso Constituyente, esto es, que los propios representantes del Congreso asumieron funciones asociadas a escribir la Constitución.

Cuadro 1. Constituciones en Chile

Año	Duración	Mecanismo	Contexto
1811	3 meses	Congreso Constituyente	Guerra Independencia y conflicto de élites locales
1812	2 años	Comisión Designada	Guerra Independencia y conflicto de élites locales
1814	4 años	Comisión Designada	Guerra Independencia y conflicto de élites locales
1818	4 años	Comisión Designada	Guerra independencia y conflicto de elites locales
1822	3 meses	Congreso Constituyente	Conflicto elites
1823	1 año	Congreso Constituyente	Conflicto elites
1828	5 años	Congreso Constituyente	Conflicto elites
1833	92 años	Comisión Designada	Guerra civil (1830)
1925	55 años	Comisión Designada	Crisis social y política
1980	40 años	Comisión Designada	Dictadura

Del período inicial constitucional llama la atención la Constitución de 1818 que luego de ser redactada por una Comisión designada por el Director Supremo, fue sometida a plebiscito ratificatorio para que la ciudadanía la aprobase. Cabe mencionar que el ejercicio del voto en aquellos tiempos se daba entre hombres y que acreditaran propiedad y saber leer y escribir, con lo que la vasta mayoría de la población quedaba excluida.

El segundo caso interesante es el de 1828 que motivó a las autoridades el realizar asambleas provinciales que derivaron en la elección de un Congreso Constituyente. Entonces, aunque existía una noción muy restringida de quién podía ejercer la soberanía, en aquel entonces ya se daba un debate sobre dónde y quiénes eran los depositarios de la voluntad popular (Pinto y Valdivia 2009).

Llama la atención de los primeros ensayos constitucionales el interés por reflejar ciertos ideales republicanos. En este sentido, se estimaba que las leyes y las constituciones debían modelar costumbres y de ahí el interés por indicar en los textos ciertos valores. Este elemento fue particularmente relevante en el pensamiento constitucional de Mariano Egaña que sería muy influyente en esta etapa (Castillo 2009).

Cuadro 2. Descripción de mecanismos para la aprobación de constituciones en Chile

Año	Nº integrantes	Descripción
1811	22	Congreso Constituyente. Primer texto de 19 artículos que contiene bases de constitución encargado por Junta de Gobierno y firmado por Congreso.
1812	NA	Comisión Designada. Grupo de patriotas redactó en la casa del cónsul de EE.UU. un reglamento constitucional provisorio de 27 artículos.
1814	5	Comisión Designada. Director supremo encargó a 5 personas a escribir texto. Se discutió en asamblea de corporaciones y Cabildo de Santiago.
1818	7	Comisión Designada. Director Supremo nombra comisión redactora. Texto fue plebiscitado de Copiapó a Cauquenes.
1822	32	Congreso Constituyente. Director Supremo convoca a elección de Convención de diputados que redactó constitución
1823	49	Congreso constituyente. Ellos organización comisión que somete texto a plenario.
1828	42	Congreso Constituyente. Se inició con consulta a Asambleas provinciales y luego elección de Congreso Constituyente. Dicho congreso encarga elige comisión redactora.
1833	36	Comisión Designada. Gobierno formó gran convención, de los cuales 30 eran congresistas y 6 designados. Organizó comisión redactora de 7 miembros.
1925	122	Comisión Designada. Comisión consultiva organizada en subcomisiones. Se sometió a plebiscito ciudadano para ratificación, con opciones de Acepto, Acepto pero con régimen parlamentario y rechazo.
1980	9	Comisión designada. Régimen militar establece comisión. Luego, pasó al Consejo de Estado y luego se aprobó por Junta militar. Se plebiscitó pero bajo ninguna condición de transparencia y legitimidad.

Las tres últimas constituciones, que han sido las más duraderas, se escribieron bajo la fórmula de comisiones designadas. La de 1833 utilizó una fórmula híbrida de congressistas (30) y ciudadanos designados (6) que se denominó “La Gran Convención”. Sin embargo, la redacción del texto le fue encargada a una comisión redactora de 7 miembros.

La de 1925 se realizó a través de una Comisión Especial designada por Arturo Alessandri. En este caso, se utilizó el plebiscito como mecanismo para ratificar la Constitución. Dicho plebiscito tuvo lugar el 30 de agosto de 1925 y tenía tres cédulas: roja, azul, blanca. La cédula roja de: “Aceptación del proyecto de la subcomisión de reforma, cuya aprobación pide el Presidente de la República”; la cédula Azul: “Se mantiene el régimen parlamentario con la facultad de la Cámara de Diputados de censurar y derribar gabinetes y de aplazar el despacho y vigencia de las leyes de presupuestos y recursos del Estado”, y la Cédula blanca: “Rechazo a ambas propuestas”. En el plebiscito participó el 45,4% de la ciudadanía con derecho a voto y triunfó la cédula Roja (94,8%)

Finalmente, la de 1980 se materializó a partir de una Comisión de Estudios Constitucionales establecida por el régimen militar, un Consejo de Estado y la ratificación final por parte de la Junta Militar. Esta Constitución se ratificó en un plebiscito fraudulento que no cumplió con ninguno de los mínimos estándares de transparencia y debido proceso (Fuentes 2013).

Síntesis

En síntesis, cuando se analizan los mecanismos mediante el cual se han redactado las Constituciones en Chile, la mayoría de ellas fue redactada por comisiones designadas por la máxima autoridad política. En el resto se trató de definiciones que se hicieron por los Congressistas que usualmente designaban una comisión redactora para luego ratificarla en el pleno. Solo en dos casos se realizó un plebiscito ratificatorio (1818 y 1925) y en un tercer caso se trató de un plebiscito que no contó con garantías de debido proceso (1980). Nunca en la historia de la República se ha convocado a la ciudadanía en un plebiscito de entrada para consultarle si quiere o no una nueva Constitución. Los tres primeros ensayos constitucionales son en términos de extensión muy breves. Aquello cambió a partir de la Constitución de 1818 que comenzó a incluir una serie de aspectos asociados a la organización del Estado y los deberes constitucionales. En todos los casos, se trata de textos que se escribieron en medio de convulsiones sociales y/o políticas de relevancia.

Síntesis. Constituciones en Chile

Año	Mecanismo	¿Plebiscito De entrada?	¿Plebiscito Ratificadorio?	Nº Artículos en texto constitucional
1811	Congreso Constituyente	No	No	19
1812	Comisión Designada	No	No	27
1814	Comisión Designada	No	No	13
1818	Comisión Designada	No	Si	144
1822	Congreso Constituyente	No	No	248
1823	Congreso Constituyente	No	No	277
1828	Congreso Constituyente	No	No	134
1833	Comisión Designada	No	No	168
1925	Comisión Designada	No	Si	110
1980	Comisión Designada	No	N/A*	120

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional. (N.A. sin información disponible).

*No Aplica. Se realizó un plebiscito el 11 de septiembre de 1980 pero no contó con ninguna garantía de transparencia y debido proceso.

Referencias consultadas

Biblioteca del Congreso Nacional. Historia política de Chile. <https://www.bcn.cl/historiapolitica>

Castillo, Vasco. 2009. *La creación de la República*. Santiago: LOM.

Collier, Simon y William Sater. 1996. *A History of Chile: 1808-1994*. Cambridge Latin American Studies.

Fuentes, Claudio. 2013. *El Fraude*. Santiago: Hueders.

Fuentes, Claudio y Domingo Lovera. 2020. *Manual para la Ciudadanía Constituyente*. Catalonia.

Guerrero, Cristián. 2011. *El Primer Congreso Nacional de Chile (1811)*. Centro de Estudios Bicentenario.

Jocelyn-Holt, Alfredo. 2012. *La Independencia de Chile*. Random House Mondadori. DeBolsillo.

Pinto, Julio y Verónica Valdivia. 2009. *¿Chilenos todos? La construcción social de la nación (1810-1840)*. Santiago: LOM.

Las Constituciones en palabras.

Claudio Fuentes Saavedra
Profesor Ciencia Política Universidad Diego Portales

Resumen

En este informe se da cuenta de la extensión de las constituciones en el mundo a partir de la contabilización del número de palabras que consideran estos textos basados en información provista por el Constitute Project. Además de observar las tendencias globales, se analiza el caso de Chile en términos históricos. Se advierte que las regiones del Caribe y América Latina se caracterizan por constituciones más extensas, mientras que Europa Occidental y oriental muestran las constituciones más breves. En el caso de Chile se indica una tendencia histórica de aumento de la cantidad de texto que consideran sus constituciones, aunque se mantiene a la fecha dentro del promedio de América Latina.

Palabras Claves: Constitución, Redacción, Palabras, Extensión.

¿Cuán extensas deben ser las constituciones?

Suele debatirse sobre la extensión que debiese tener una Constitución. Para algunas personas, se requeriría una Constitución breve, que solo estableciera principios generales y donde las regulaciones particulares fuesen materia de ley. En ese mundo, las grandes mayorías circunstanciales irían definiendo una serie de políticas particulares. La Constitución solo establecería ciertos principios generales. La regulación de ciertos derechos, deberes y organización del poder quedaría sujeto a las grandes mayorías que se dieran en el Legislativo y Ejecutivo.

Para otras personas, la Constitución debiese establecer detalladamente una serie de principios, derechos, deberes y organización del poder de modo de asegurar que ciertos temas esenciales de la vida social se viesen reflejados en la Constitución. Como además las Constituciones suelen establecer quórum altos para realizar reformas, la posibilidad de alterar el status quo se hace más difícil por lo que se establece en la Constitución presentará cierta estabilidad en el tiempo.

Pero el debate sobre la extensión de una Constitución es más bien teórico por cuanto debe tenerse en consideración el contexto político en que se produce el debate. En primer lugar, es razonable pensar que existirá un “patrón histórico” al debatir una Constitución dado que quienes escriben un texto constitucional suelen utilizar como referentes anteriores textos constitucionales lo que lleva a pensar que es muy improbable que una Constitución elimine de plano ciertos capítulos o temáticas y, muy por el contrario, se tienda a ampliar e incorporar nuevos temas y considerandos. En segundo lugar, la complejidad de las sociedades contemporáneas suele llevar a los tomadores de decisión a incorporar temáticas que son relevantes en el constitucionalismo comparado o en la legislación internacional. Finalmente, la propia lógica política de negociación y deliberación del articulado lleva a los actores que escriben una constitución a incorporar temas en la medida en que se busca asegurar la presencia de ciertos temas a nivel constitucional.

¿Cómo medir la extensión de las Constituciones?

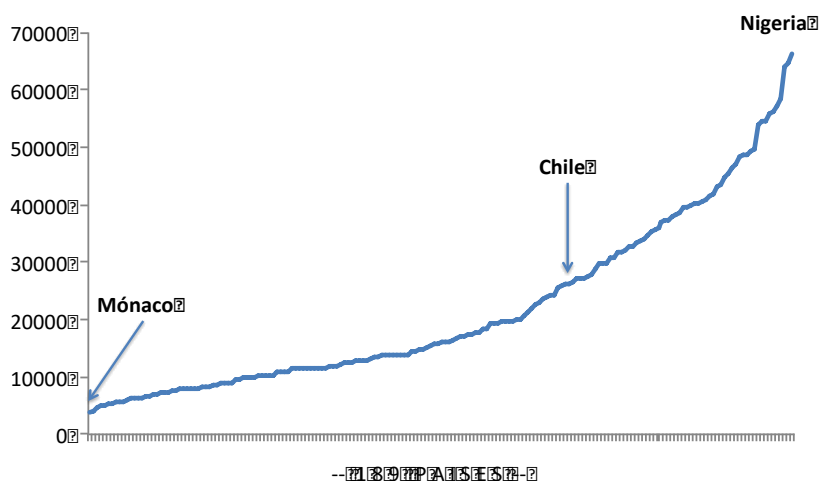
El modo más simple de medir la extensión de las constituciones es contabilizando su número de palabras. Aunque la cantidad de palabras en un texto constitucional no nos dice nada sobre el

contenido, al considerarlo comparativamente nos permite entregar una primera fotografía sobre la magnitud de las Constituciones. Afortunadamente, existen estudios previos que han realizado el ejercicio de contar las palabras de las Constituciones. El *Constitute Project* es una iniciativa que sistematiza las constituciones del mundo. En el año 2016 publicaron las estadísticas de la cantidad de palabras en las constituciones de 190 países del mundo¹⁹. Dicha estadística se realiza a partir del análisis de los textos vigentes a la fecha y todos ellos en su versión en inglés para evitar sesgos derivados por el idioma. En este informe utilizamos aquella base de datos para mostrar la posición que ocupa Chile en el contexto mundial en relación a la extensión de su Constitución vigente y de anteriores constituciones.

La extensión de las constituciones en el mundo

Al comparar el número de palabras de constituciones en el mundo, observamos una amplia gama de casos que va desde constituciones muy mínimas con menos de 5.000 palabras (Mónaco, Islandia, Laos, Latvia y Japón), a casos que tienen sobre 60.000 palabras (Malasia, Brasil, Nigeria e India). El caso de India es particular pues su constitución tiene sobre 146 mil palabras, lo que constituye una excepción en el mundo. El promedio mundial de palabras en textos constitucionales es de 22.291. El gráfico 1 muestra la curva de países, excluyendo el caso de India que como dijimos constituye una excepción.

Gráfico 1. Constituciones en número de palabras
(Total de palabras por país. 189 países. Se excluye a India)

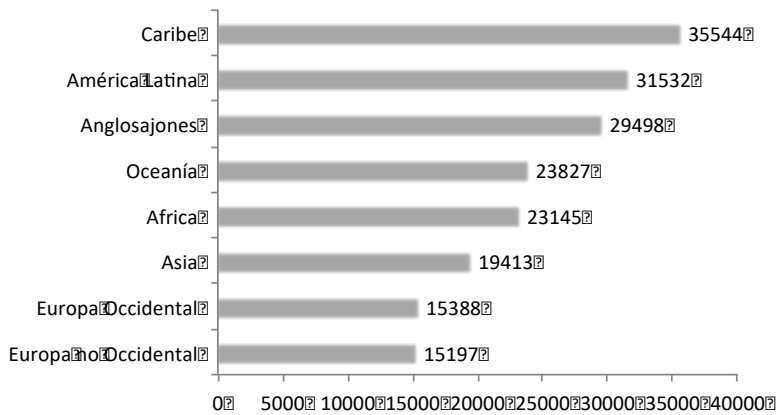


Fuente: <http://comparativeconstitutionsproject.org>

Desde el punto de vista de las regiones del mundo, la región del Caribe es la que en promedio tiene constituciones más extensas, seguida de América Latina, y los países anglosajones. Las regiones del mundo que tienen en promedio las constituciones más acotadas son los países de Europa Occidental y no occidental.

¹⁹ Para propósitos del conteo de palabras se utilizan las versiones Word. Ver informe en <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>

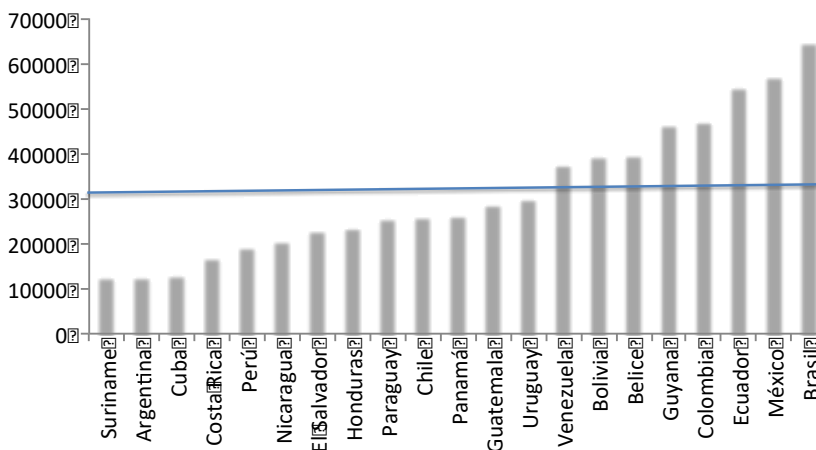
Gráfico 2.1. Constituciones en número de palabras
(Nº 190. Promedio de palabras por regiones)



Fuente: Elaborado a partir de <http://comparativeconstitutionsproject.org>

En América Latina, también se advierte una gran variabilidad. Mientras Suriname, Argentina, Cuba y Costa Rica muestran las constituciones más breves con textos que bordean las 13 mil palabras, en los casos de Ecuador, México y Brasil tiene textos constitucionales que superan las 50 mil palabras. La constitución de Chile (actualizada a 2016 para ese caso), se encontraba bajo el promedio con una extensión de 25.821 palabras.

Gráfico 3.1. Número de Palabras en Constituciones (2016)
Nº 26 países. América Latina.



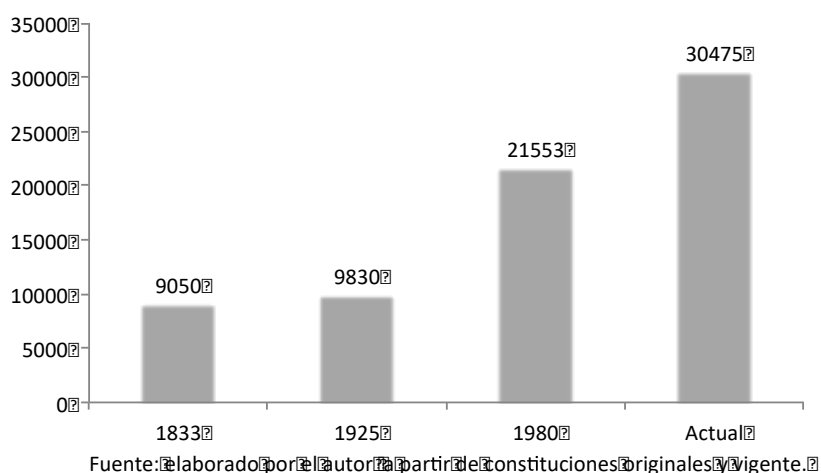
Fuente: Elaborado a partir de <http://comparativeconstitutionsproject.org>

Constituciones en Chile: Aumenta su extensión

En las constituciones de Chile se advierte una gran similitud en las constituciones de 1833 y 1925 en términos de extensión. La estructura de capítulos de ambas constituciones fue muy similar (12 y 13 capítulos respectivamente), y el número de palabras es también similar. Lo que varía es en la cantidad de artículos que en la de 1833 considera 168 artículos y en la de 1925 solo 110

artículos. Es decir, tendió a disminuir el articulado, aunque se aumentó el contenido dentro de ellos. La Constitución de 1980 sufre una expansión muy significativa. Se eleva el número de capítulos y su extensión en términos del número de palabras más que se duplica, alcanzando a 21.553 palabras. Una vez retornada la democracia, y considerando la constitución vigente al 30 de abril de 2020, vemos que las reformas realizadas desde 1990 a la fecha han incorporado una serie de materias aumentando nuevamente el número de capítulo (15 capítulos), y llegando a tener una extensión de 30.475, lo que la mantiene todavía algo bajo del promedio de América Latina, pero algo más arriba del promedio mundial que es de 22.291.

Gráfico 1. Número de palabras en Constituciones de Chile
 Textos en Español (Excluye Artículos Transitorios).



Fuente: elaborado por el autor a partir de constituciones originales y vigente.

Tabla 1. Constituciones de Chile en palabras y artículos que considera.

	1833	1925	1980	Actual
Número de Capítulos	12	10	13	15
Número Artículos	168	110	120	143
Número de palabras	9.050	9.830	21.553	30.475

Fuente: elaborado por el autor a partir de constituciones originales y vigente en versión en español. Excluye los artículos transitorios.

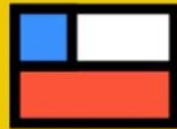
Síntesis.

En términos de la extensión de las constituciones (medido en términos del número de palabras), aunque el promedio mundial se aproxima a las 22 mil palabras, se advierte gran variedad de casos. América Latina y el Caribe son las regiones del mundo que en promedio tienen las constituciones más extensas con un promedio que supera las 31 mil palabras. Contrariamente a lo que se piensa, son las constituciones europeas y no las anglosajonas las que presentan las constituciones más breves. En el caso anglosajón su extensión se acerca al promedio latinoamericano.

Chile muestra un desarrollo constitucional que advierte un progresivo incremento en la extensión de sus constituciones, aunque en la versión vigente de ella todavía se encuentra un tanto debajo del promedio latinoamericano.

Volumen 1

Procesos Constituyentes y Constituciones en Chile



contexto+