

Propuesta para el reglamento de la Convención Constitucional¹

P!ensa

f p p .

ideapaís



aire
nuevo



FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



HORIZONTAL



instituto
de estudios
de la sociedad

acción Educar



INSTITUTO[®]
REPUBLICA



INSTITUTO
LIBERTAD
ideas para Chile

Tabla de contenidos

- A.** Principios que inspiran la discusión
- B.** Propuestas para la organización, funciones y atribuciones
- C.** Protección de derechos de las minorías en la Convención
- D.** Mecanismos de participación de las minorías en la Convención
- E.** Transparencia y Probidad
- F.** Plazos involucrados
- G.** Sobre el control de la Corte Suprema

A. Principios que inspiran la discusión

i. Principio de funcionalidad y coherencia: el reglamento debe facilitar el diálogo, la deliberación y los acuerdos de los convencionales, así como permitir un flujo de trabajo ágil y constante para maximizar el uso del tiempo escaso, debiendo velar por que el proceso, sistema de votaciones, organización y funcionamiento permitan una deliberación razonada que arribe a una propuesta coherente de nueva Constitución. A la luz de estos principios, la Convención deberá contemplar mecanismos de desbloqueo en aquellas materias en que éstos se produzca. En esta línea, se sugiere que exista una comisión encargada de dar curso a los bloqueos o trabas², y que aquellas propuestas de texto de nueva Constitución que no alcancen el quorum de 2/3 requerido, pero hayan concitado apoyos de importantes mayorías o hayan “llegado segundas”, puedan ser reconsideradas hasta alcanzar un texto de consenso, contemplando, asimismo, mecanismos para la debida revisión de las propuestas. El reglamento debe contemplar reglas que permitan revisar los textos, no solo considerando la mayoría que pueda haber alcanzado, sino también la importancia de que sean técnicamente bien planteados y guarden coherencia entre sí.

ii. Carácter unitario: el reglamento no solo debe abarcar el procedimiento de votación, sino también hacerse cargo del funcionamiento general de la Convención. En este sentido, entendemos que debe aprobarse un solo reglamento, para contar con una estructura organizacional coherente que no dificulte la tarea de alcanzar acuerdos amplios. Estas materias son interdependientes; así, una discrepancia en el procedimiento de votación podría justamente activar el ejercicio de una competencia por parte de algún órgano de la propia Convención. En definitiva, la elaboración de un solo reglamento, que abarque ambos asuntos, garantiza mayores posibilidades de coherencia interna.

iii. Carácter inclusivo: debe contener mecanismos que promuevan que todas las voces de los convencionales o grupos de convencionales puedan ser expresadas, atendiendo al derecho de las minorías. Este mismo principio debiera estar presente en la conformación de las comisiones.

iv. Principio de ética pública, caracterizado por:

a. El respeto irrestricto por la institucionalidad vigente, lo que incluye la Constitución actual y particularmente las

normas del Capítulo XV, debiendo, asimismo, y de conformidad con lo allí señalado respetar y dar cumplimiento a las normas de la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de interés, aplicables a los diputados, y a la ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

b. Un sistema de comunicaciones y vocería confiable, que pueda mantener informada a la población de la discusión y proceso, de manera que los contenidos sean comprensibles para la ciudadanía, con fiel apego a los debates y diversos planteamientos allí formulados, y que actúe con respeto por los demás poderes del Estado.

c. La creación de mecanismos internos (sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar) para hacer efectivas posibles responsabilidades éticas, conflictos de interés y patrimoniales.

d. Resolución de infracciones de carácter leve y que puedan ser resueltas en forma expedita, para no entorpecer en exceso el funcionamiento de la Convención, y sin perjuicio del derecho de los convencionales a reclamar ante la Corte Suprema -en conformidad al artículo 136 de la Constitución- por las infracciones al procedimiento aplicable a la Convención³.

v. Principio participativo: el reglamento debe promover un mecanismo de participación institucionalizada, en el que se dé cabida a una participación igualitaria, incidente y diversa, abierto a instituciones y a personas de pensamiento y visiones distintas que colaboren y ayuden a nutrir el proceso de toma de decisiones que compete única y exclusivamente a la Convención. Este mecanismo debe permitir a todos los convencionales convocar a grupos y personas diversas, pudiendo también contemplar sorteos o herramientas aleatorias para evitar la captura por parte de grupos de interés, regulando asimismo el modo en que tendrá lugar y los momentos en que ocurrirá la participación. El mecanismo bien podría contemplar que la Convención o la comisión de participación que se propone en este documento, se desplace a distintos territorios a fin de conocer realidades diversas. En tal caso, sugerimos que ello ocurra en un momento distinto al que tienen lugar las semanas distritales en el parlamento, a fin de cuidar la esfera de atribu-

¹ Rodrigo Pérez de Arce (IES), Natalia González (LyD), José Manuel Astorga (Horizontal), Miguel Ángel Fernández (Aire Nuevo), Víctor Manuel Avilés (Instituto Libertad), Felipe Lyon (FJG), Maximiliano Duarte (Fundación Piensa), Consuelo Alvial (Instituto Libertad).

² Si la diferencia o traba se debe a una diversa interpretación del reglamento, y sin perjuicio de las facultades que le competan a la Corte Suprema, sería la comisión de orden interno conforme se propone en este documento la que debiera intentar zanjar la materia.

³ Por tanto, este mecanismo jamás podría constituirse como una instancia previa obligatoria para la reclamación a la Corte, ni como una forma de censurar propuestas “por secretaría”.

ciones y competencias de cada una de las respectivas instituciones. La participación ciudadana es muy relevante, pero también hay que tener presente la agilidad del proceso, de manera que la fórmula que se genere debe tener en consideración esta variable.

vi. Principio de transparencia: la transparencia debe ser la regla general en la Convención, así como el derecho de acceso, por parte de la ciudadanía, a la información pública. Eventualmente, podrán existir sesiones reservadas conforme lo acuerden los convencionales constituyentes en el reglamento y en la forma que ahí se disponga. Y es que el reglamento debe

contemplar normas que armonicen la transparencia y acceso a la información con la idea de propiciar instancias para lograr acuerdos. No obstante ello, todas las actas de las sesiones deben ser públicas y puestas a disposición oportunamente a la ciudadanía. Otro tanto debe ocurrir con las votaciones y el registro de ellas, así como las propuestas que se sometan a consideración de los convencionales, las que además deben estar disponibles con la debida antelación. La Convención deberá adoptar las medidas necesarias para poner a disposición y facilitar la información del proceso y de los convencionales a los ciudadanos.

B. Propuestas para la organización, funciones y atribuciones

El reglamento deberá establecer, a lo menos, la estructura orgánica de la Convención, regulando las funciones, atribuciones y procedimientos correspondientes de (i) la Mesa, (ii) el Pleno, (iii) las diversas comisiones que la Convención acuerde crear al efecto, (iv) del comité externo administrador de las asignaciones de los convencionales, (v) las eventuales subcomisiones que se creen y (vi) la Secretaría Técnica. Asimismo, sugerimos que la reglamentación considere la existencia y organización de comités que agrupen a los distintos grupos políticos e independientes en la Convención, pues ello facilita el trabajo en la misma y la coordinación con la Mesa, además de favorecer la articulación de acuerdos.

I. Del Pleno

El Pleno es la instancia que reúne a los 155 convencionales constituyentes. A nuestro juicio, el reglamento debiera radicar en el Pleno las siguientes funciones:

- a. Conocer y aprobar las normas de la propuesta de nuevo texto constitucional, lo que incluye las propuestas que vayan surgiendo de las comisiones temáticas y de la comisión técnica y armonizadora, por un quórum de 2/3 de sus miembros en ejercicio.
- b. Conocer y aprobar el reglamento de la Convención, por un quórum de 2/3 de sus miembros en ejercicio.
- c. Conocer y aprobar, por el quórum que los convencionales determinen en el reglamento, las demás materias

que le encomiende el reglamento tales como la integración definitiva de las comisiones temáticas, técnica o de armonización, de participación y otras comisiones, etc., la conformación de la Secretaría Técnica, etc.

II. Presidencia, Vicepresidencia y Mesa de la Convención

Conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución, la Convención cuenta con un presidente y un vicepresidente. Pese a que la Constitución no lo establece en forma expresa, a nuestro entender de su lectura se sigue que solo estos cargos conforman la Mesa de la Convención. Las mejores prácticas de experiencias comparadas⁴ dan cuenta de la conveniencia de que la Mesa pueda ser asistida en su tarea de gobernanza por un grupo más amplio de convencionales, para efectos de considerar las distintas visiones representadas en la Convención, además de contar con un secretario general. Así estimamos que, independiente de lo ocurrido hasta ahora, el reglamento pudiera prever que, además del presidente y el vicepresidente de la Convención, la Mesa cuente con un comité o grupo de apoyo -una suerte de comité directivo- permanente compuesto por un representante (jefe) de cada uno de los comités políticos y de independientes que se conformen. Podrían eventualmente integrar el comité de apoyo a la Mesa las presidentas o presidentes de las comisiones temáticas y orgánicas y el secretario general de la Convención (con derecho a voz), de manera de contribuir en la decisión de la agenda y demás cuestiones pertinentes a la Mesa⁵.

⁴Por ejemplo, el artículo 3 del Reglamento del Consejo Constitucional de Islandia (2011), establece que “el presidente, el vicepresidente y los presidentes de los comités temáticos, tras las elecciones previstas en el artículo 2 (elección de los presidentes de los comités), formarán el comité directivo del Consejo Constitucional” (el paréntesis es nuestro). En un sentido similar, como ha informado, entre nosotros, Lucas Sierra, “la AC de Colombia tuvo una Presidencia compuesta por tres personas con las mismas atribuciones y que debían actuar de consuno. Además, esta Presidencia junto a los presidentes de las comisiones en que se dividió el trabajo de la Asamblea, formaban una “Comisión de la Mesa” con el objeto de supervisar la marcha general del órgano”. Sierra, Lucas, Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina: ¿Qué se puede aprender?, Punto de Referencia, Centro de Estudios Públicos, año 2020.

⁵Esto sustentado en que la Constitución no regula las funciones de la mesa, ni menos aún, y cómo es evidente, la forma en que funciona o adopta sus acuerdos.

La Mesa de la Convención debiera liderar los siguientes procesos fundamentales para lo cual deberá actuar de consuno con el comité de apoyo:

- a. Dar fiel cumplimiento al plan de acción y plazos acordados por el Pleno para elaborar el reglamento.
- b. Proponer al Pleno, por escrito y con la debida antelación, las propuestas de candidato(a)s para ocupar el cargo de secretaria o secretario general de la Convención, que, como ya fue planteado, estimamos sería conveniente que el reglamento creara. Asimismo, y conforme al planteamiento que al efecto hagan los comités, proponer al pleno los candidato(a)s para conformar la Secretaría Técnica de la Convención. Conformada la Secretaría Técnica, deberá también liderar el proceso de contratación de las y los profesionales y administrativos o administrativas de la Secretaría Técnica y de la Convención y sus comisiones.
- c. Proponer al Pleno, por escrito y con la debida antelación y conforme al planteamiento que al efecto hagan los comités -que deberán conformarse- y lo que acuerde la comisión provisoria de reglamento, las comisiones definitivas y la integración de cada una de ellas.
- d. Proponer al Pleno, por escrito y con la debida antelación, un mecanismo de organización y de dirección del funcionamiento de la Convención, de acuerdo con las reglas establecidas en la Constitución y el reglamento, y sin perjuicio de las facultades de la Comisión de Orden Interno y Reglamento cuya creación proponemos más abajo.
- e. Cuidar por la observancia del reglamento y de la Constitución en las sesiones del Pleno y en su actuar como Mesa.

Asimismo, entendemos que durante el funcionamiento de la Convención, **corresponderá a la Mesa:**

- a. Determinar el orden del día del Pleno (con la colaboración del comité de apoyo permanente que mencionábamos más arriba).
- b. Presidir, abrir, suspender -por causa fundada- y clausurar las sesiones del Pleno, con pleno conocimiento previo de los convencionales sobre la extensión u horarios de funcionamiento de las sesiones.
- c. Cuidar que se lleve fiel registro de lo sucedido en las sesiones del Pleno y de las votaciones.
- d. Mantener el orden en la sala del Pleno. Hacer despejar las tribunas cuando los asistentes a ellas falten al orden, etcétera.) y pedir el auxilio de la fuerza pública, ordenando el uso de ella para conservar o restablecer el orden, la seguridad, el respeto y la libertad al interior de la Convención.

Por su parte, **corresponderá al presidente de la Convención:**

- a. Representar a la Convención en todos sus actos.
- b. Dirigir el debate, velando por que se alternen en la discusión convencionales oradores que representen distintas tendencias, posiciones u opiniones, derecho que en todo caso deberá quedar establecido en el reglamento. En las sesiones del Pleno, corresponderá al presidente otorgar el uso de la palabra cuidando porque todos los sectores representativos de distintas corrientes políticas e independientes en la Convención participen del debate en condiciones de igualdad, y cuidando que les asista a ellos su derecho de usar la palabra, fundar su posición y votar.

III. De las Comisiones

Tipos de comisiones. El reglamento debería definir una estructura de funcionamiento en comisiones. Las comisiones son los organismos colegiados compuestos de un número determinado de convencionales, cuya función primordial es el estudio pormenorizado y especializado de cada una de las materias a tratar en ella y que, por disposición del reglamento, son sometidas a su conocimiento. En esta línea, tienen por objeto dedicarse a resolver cuestiones de su competencia, tales como (i) asuntos relativos al buen funcionamiento de la Convención (comisiones orgánicas, tales como la de participación, transparencia, etc.) y otras (ii) a deliberar, proponer y aprobar las propuestas de texto constitucional en las diversas temáticas o capítulos bajo su competencia, propuestas que se plasmarán en informes especializados escritos, para someterlos a la discusión y aprobación, en general y particular, del Pleno (comisiones temáticas y técnica o de armonización).

Integración y reemplazo. Las comisiones deben estar integradas por el número de convencionales que defina el reglamento. En todo caso, el reglamento debiese contemplar que los comités de convencionales deben estar representados en las comisiones por un número proporcional al número de convencionales con que cuenten.

Como ya se señaló, los miembros de las comisiones definitivas debieran ser elegidos por la Convención a propuesta de la Mesa, previa propuesta de los comités (a los que nos referimos más abajo). La propuesta no tendrá discusión, y si no se pide votación, se dará tácitamente por aprobada. Designados los miembros de las comisiones, podrá hacerse su reemplazo a propuesta del respectivo jefe de comité. Dicho cambio deberá contar sólo con la autorización de la Mesa, si fuese permanente, o por el secretario de la comisión respectiva, si tuviere el carácter de transitorio, y puede proponerse hasta el instante mismo anterior al de iniciación de la sesión de la comisión correspondiente.

Funcionamiento. El reglamento deberá regular el funciona-

miento operativo de las comisiones, el quorum para sesionar, el procedimiento para deliberar y votar las materias que en ellas sean consideradas, las condiciones para un posible funcionamiento conjunto (comisiones unidas), entre otras.

Como decíamos, en cada una de las comisiones se debe asegurar una representación proporcional de las fuerzas políticas e independientes⁶, pudiendo además y considerando la composición de la Convención, velar para que en su conformación se promueva la equidad de género. En la designación de las presidencias de las comisiones también se deberá atender a los principios de integración plural, considerando las fuerzas políticas e independientes que integran la Convención.

Propuesta comisiones. Sobre la base de lo anterior, proponemos contemplar las siguientes comisiones⁷:

A. COMISIONES ORGÁNICAS:

i. Comisión de orden interno, transparencia y reglamento: esta comisión debiera tener la supervisión de la Secretaría Técnica y la función de interpretación y resolución de controversias internas en la aplicación del reglamento, sin perjuicio del rol que le cabe a la Corte Suprema y del derecho de los convencionales de recurrir ante ella, conforme a la Constitución.

Se sugiere que el reglamento considere, entre las funciones de esta comisión, las siguientes:

- Proponer un *Plan de Trabajo de la Convención* para que la Mesa lo someta a consideración del pleno.
- *Implementación y resolución de controversias* -sin perjuicio de las facultades de la Corte Suprema- y dudas interpretativas respecto del reglamento y sus modificaciones, las que tendrán el carácter de vinculantes, debiendo ser aprobadas por 2/3.
- *Administrar los recursos de la Convención*, en coordinación con el Comité Externo de asignaciones que deberá administrar éstas últimas. En efecto, la comisión de presupuesto que la Convención estaría acordando crear en sus primeras sesiones podría subsumirse en esta comisión.
- Velar por la instalación y *supervisar el trabajo de la Secretaría Técnica*.

⁶ Ello se puede materializar, por ejemplo, en que cada partido, pacto político o agrupación de independientes tuviese derecho a que sus representantes integren las comisiones temáticas y orgánicas que se formen, en la misma proporción que representen respecto del total de convencionales.

⁷ Sin perjuicio del resto de las comisiones accidentales o con cometidos especiales, subcomisiones y de los comités que se formen durante el funcionamiento de la Convención.

⁸ Se trata de recoger la experiencia de las comisiones mixtas en el proceso legislativo, pero con la posibilidad de proponer los más amplios instrumentos para alcanzar acuerdos, sea sustantiva o procedimentalmente.

- Implementar las reglas que el reglamento determine para *cumplir con la debida transparencia en la labor de la Convención y el acceso a la información pública* por parte de los ciudadanos. Así, esta comisión debiese velar porque técnica y operativamente se disponibilicen en el sitio web de la Convención las actas de las sesiones del Pleno y comisiones, el registro de votaciones, las propuestas que se sometan a la consideración del pleno y comisiones, y los demás documentos que corresponda. También resolver las solicitudes de acceso a la información de que sea objeto.

ii. Comisión constitucional técnica o de armonización:

sugerimos que exista una comisión que tenga como objeto principal coordinar y sistematizar las propuestas que remita el Pleno tras las votaciones o estudio de éstas, debiendo efectuar las sugerencias del caso, al tiempo de colaborar a destrabar, a través de propuestas, aquellas materias respecto de las cuales no se produzca acuerdo en el Pleno. Por tanto, corresponderá a esta comisión conocer el borrador oficial de propuesta de nueva Constitución en su avance por sus distintas etapas de formación, armonizando el trabajo y las propuestas elaboradas por las diferentes comisiones temáticas y el Pleno.

Se sugiere que el reglamento considere, entre las funciones de esta comisión, las siguientes:

- *Proponer las bases de conciliación o una propuesta de texto para resolver diferencias* al interior de una comisión temática o entre dos o más comisiones temáticas, o en el Pleno. Esto incluye -por ejemplo- la posibilidad de conformar comisiones unidas, subcomisiones, paneles de expertos que puedan coadyuvar en la labor de los convencionales, entre otros, con el objeto de resolver dichas controversias⁸.
- *Elaborar un informe técnico* (que incluye revisiones y propuestas de mejoras) respecto de los informes de cada comisión temática, debiendo exponerlos ante el Pleno. Estos informes deben incluir las propuestas que hayan sido presentadas por las minorías para la consideración del pleno.
- *Redactar el texto definitivo* de propuesta de nueva Constitución.

- *Contar con amplias facultades respecto de las comisiones temáticas.* Como ya se dijo, puede usar diferentes herramientas para resolver las controversias que se susciten.

iii. Comisión de comunicaciones y participación ciudadana: encargada de elaborar, someter a aprobación y supervisar un programa de difusión, consulta y comunicación con la ciudadanía. Asimismo, debe hacer lo propio con el mecanismo de participación ciudadana incidente -no vinculante- de la Convención que se especifique en el reglamento. Además, debiese contemplar instancias de participación remota o electrónica en que la ciudadanía hace propuestas, ocupándose esta comisión de recibir, canalizar y sistematizar todas estas propuestas y hacerlas llegar a las comisiones temáticas correspondientes, según se desarrolla más adelante.

iv. Comisión de ética: entre sus funciones, estimamos relevantes las siguientes:

- Elaborar y proponer, al Pleno, en el marco del reglamento, un *Código de Conducta de la Convención*, que contenga las políticas dirigidas a orientar y promover la observancia del principio de probidad en el comportamiento de las y los convencionales y las sanciones del caso, velando porque se dé cumplimiento, entre otros principios, al principio de proporcionalidad.
- *Implementar ese Código de Ética.*
- *Conocer, resolver y hacer cumplir las sanciones* que en ese Código se contemplan en caso de infracción, debiendo el proceso sancionatorio en todo caso cuidar por el resguardo de la bilateralidad de la audiencia, derecho a defensa y demás principios del debido proceso.
- *La conducta de la Mesa podrá ser reclamada* en el marco de esta normativa. Si se acogiere la reclamación, se producirá de inmediato la vacancia de todos los cargos y se procederá a elegir nueva mesa en la siguiente sesión ordinaria. Lo mismo será aplicable respecto de la conducta del presidente de una comisión.

B. COMISIONES TEMÁTICAS O TÉCNICAS:

Todo convencional deberá participar en al menos una comisión temática, y éstas deben estar integradas proporcionalmente por miembros de todas las fuerzas políticas e independientes en la Convención. La conformación definitiva de cada comisión

será aprobada por el Pleno a propuesta de la Mesa, la que a su vez debe recibir la propuesta de los comités.

Sugerimos la conformación de las siguientes comisiones temáticas:

- i. Comisión de bases fundamentales de la República, nacionalidad y ciudadanía.
- ii. Comisión de derechos, deberes y garantías.
- iii. Comisión de régimen de gobierno, poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos constitucionales autónomos y procesos electorales (incluyendo justicia electoral y justicia constitucional)⁹.
- iv. Forma jurídica del Estado, descentralización y gobiernos regionales y locales.
- v. Comisión de reforma y revisión total de la nueva Constitución.

Esto sin perjuicio, como ha sido dicho, de las facultades de la comisión de armonización o técnica de conformar comisiones unidas, subcomisiones, paneles de expertos, o de adoptar otras medidas, tendientes a superar desacuerdos o resolver controversias.

IV. De los Comités

Como decíamos, sugerimos que los distintos grupos políticos e independientes presentes en la Convención se organicen en comités. Los comités son los organismos que, constituidos de conformidad al reglamento, agrupan a un número de convencionales a través de su jefe (de comité). Entre otras funciones, permiten facilitar la relación de la Mesa con los convencionales, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento.

Cada comité debiera tener un jefe que es el convencional que representa a ese comité en particular. El reglamento debiera establecer la reunión de los jefes de comités con la Mesa de manera que en esa instancia se determinen las materias a tratar y la tabla de las cuestiones a votar, así como el orden de estas. Los comités podrán incorporar cambios a la tabla propuesta por la Mesa. Con ello, los comités permiten no solo una mejor coordinación de la Mesa con los grupos de convencionales, sino que constituyen también un resguardo de los derechos de todos los grupos (todos minoritarios) que componen la Convención. De esta manera, la tabla que servirá para el Orden del Día de las sesiones ordinarias será formada semanalmente por la Mesa y la unanimidad de los comités, quienes podrán modificarla del mismo modo. La Mesa formulará una propuesta que servirá de

⁹ Esta comisión bien podría funcionar en dos subcomisiones dada la importancia y volumen de materias a cubrir.

base para su formación. Sin perjuicio de las normas provisorias que han operado a la fecha, la tabla para el Orden del Día deberá darse a conocer a los convencionales, a lo menos, con 24 horas de anticipación al inicio de la sesión. De esta manera, corresponderá especialmente a los comités dar su aprobación a las propuestas de las tablas que servirán de base para fijar el orden del día.

Para fines de transparencia y de confianza mutua en la Convención, de los acuerdos de los comités se debe dejar constancia por escrito y ser firmados, después de cada reunión, por el presidente de la Convención y por el secretario. Por tanto, deben ser públicos los acuerdos adoptados por los comités, así como los antecedentes considerados y la asistencia de los jefes de comités a las sesiones de estos.

Asimismo, y dentro del marco del debido proceso, los Comités no podrán adoptar acuerdos sino en el curso de sus sesiones. Cuando se trate de un caso de urgente resolución, y siempre que se cuente con el voto favorable de todos los jefes de comités, podrá adoptarse un acuerdo mediante la suscripción del documento en que conste, el que deberá ser refrendado por el presidente de la Convención y autorizado por el secretario. Dichos acuerdos permanecerán bajo la custodia del Secretario. Los acuerdos de los comités debieran ser adoptados por una mayoría alta (de 2/3, por ejemplo). Si ello no ocurre, debiera existir una regla que permita al 10% de los convencionales poner un tema sobre tabla o pedir la alteración de la tabla, de tal forma que, con el solo cumplimiento de dicho porcentaje, se de a lugar a la solicitud.

Finalmente, y como decíamos, los comités también debieran incidir de manera vinculante en la composición/integración de la Secretaría Técnica, proponiendo los nombres a tal efecto, en forma proporcional y, en los miembros integrantes de las distintas comisiones.

V. Comité Externo de Asignaciones

Además de estas comisiones (que la Convención puede instituir), en el reglamento se debe determinar un Comité Externo de Asignaciones, que será el encargado de administrar las asignaciones que se establezcan en el mismo reglamento, todo ello conforme indica la Constitución.

VI. Secretaría Técnica

El inciso 5° del artículo 133 de la Constitución dispone que la Convención deberá constituir una Secretaría Técnica, la que será conformada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional.

Entendemos la Secretaría Técnica como un órgano colegiado, que estará bajo la supervisión de la comisión de orden interno, transparencia y reglamento, y cuya principal labor será la asesoría autónoma, neutral y técnica en todos aquellos asuntos jurídicos de corte administrativo y presupuestario que requieran tanto la Convención como los convencionales.

En ese contexto, se sugiere que el reglamento considere, entre las funciones de la Secretaría:

- a.** Elaborar la propuesta de plan de trabajo que la Comisión de orden interno, transparencia y reglamento deberá proponer al Pleno.
- b.** Cumplir o coordinar el cumplimiento de las instrucciones de la Comisión de orden interno para la ejecución de los recursos de la Convención en lo que sea pertinente (salvo las asignaciones, administradas por el Comité Externo de asignaciones).
- c.** Velar por que las y los convencionales cuenten con los apoyos técnicos necesarios para un adecuado desempeño de su función y rendir cuenta pública del uso de los recursos.
- d.** Recibir, organizar y derivar a las respectivas comisiones temáticas las propuestas de los convencionales.
- e.** Designar, capacitar y coordinar el trabajo de las y los secretario(a)s de cada una de las Comisiones y del Pleno.

VII. Procedimiento de discusión y votaciones

A continuación, se exponen dos posibles alternativas de procedimientos de discusión y votaciones para ser contemplado en el reglamento, por etapas de la discusión.

ALTERNATIVA 1¹⁰

La Mesa Directiva deberá proponer al Pleno un plazo prudencial (30 días desde la instalación de la Secretaría Técnica, 45 días desde la instalación de la Convención) para que los y las convencionales presenten sus propuestas constitucionales.

A. PRIMERA ETAPA. PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN TEMÁTICA

Las comisiones temáticas tendrán un plazo de 120 días desde su entrada en funcionamiento para evacuar el primer informe. Los borradores de informes deben ser redactados por la secretaria abogada o el secretario abogado de cada una de las comisiones y no se permitirá la presentación de propuestas alternativas. Este deberá ser aprobado por un quórum de consenso suficien-

¹⁰ "Reglamento de la convención constitucional bases conceptuales y propuestas" José Francisco García, Sergio Verdugo, Paulina Lobos, y otros, *Horizontal*, 21 de julio de 2021.

te, referido a que todos los grupos políticos representados deben participar de la aprobación de la propuesta de que se trate, independiente del quórum.

El primer informe que emitan las comisiones temáticas deberá contener:

- Antecedentes generales.
- Individualización de los informes requeridos y las personas e instituciones citadas que expusieron ante la comisión, y participación ciudadana.
- Transcripción de las principales opiniones manifestadas en el debate (incluyendo aquellas referidas a los insumos de la participación).
- Informes de las subcomisiones, en caso de existir.
- Resultados de todas las votaciones.
- El texto de el o los capítulos que conforman la propuesta en forma de articulado.

Cada comisión deberá designar al convencional informante o ponente ante el Pleno.

La Secretaría Técnica será la encargada de enviar a las y los convencionales cada uno de los primeros informes en un plazo máximo de 48 horas.

B. SEGUNDA ETAPA. PRIMERA LECTURA EN EL PLENO

Una vez presentado el primer informe de cada una de las comisiones temáticas y debidamente enviados a todas las y los convencionales, se reunirá el Pleno para dar la primera lectura de cada uno de ellos de manera conjunta y sucesiva. Esta etapa debiese durar 30 días.

La aprobación general de cada uno de los primeros informes se realizará una vez que se hayan discutido todos ellos, en una votación separada pero sucesiva. Se podrá siempre solicitar a la Mesa Directiva la votación separada de aspectos específicos de cada informe.

Para la aprobación de cada primer informe en el Pleno, se requerirá el voto favorable de 2/3 de las y los convencionales en ejercicio.

Si no se alcanza el quórum de 2/3, el informe se entenderá rechazado. La comisión temática respectiva tendrá un plazo de 10 días para presentar un nuevo primer informe. En caso de volver a ser rechazado, la Comisión de Armonización propondrá un texto sustitutivo por 2/3 de las y los integrantes de dicha comisión para ser aprobado por el Pleno también por 2/3 de sus integrantes en ejercicio.

C. TERCERA ETAPA. COMISIÓN DE ARMONIZACIÓN ELABORA PRIMER BORRADOR DE AVANCE DE LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN E INFORMES POR CADA COMISIÓN. SE ABRE EN PARALELO UN PERIODO DE INDICACIONES E HITO FINAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una vez que se hayan aprobado todos los primeros informes de las comisiones temáticas por parte del Pleno, la Comisión de Armonización tendrá un plazo de 15 días para publicar el primer borrador de avance de la propuesta de nueva Constitución. En paralelo, con el apoyo de la Secretaría Técnica, evacuará su informe respecto de los primeros informes de cada comisión temática (considerando las modificaciones introducidas en la discusión en el Pleno para su aprobación), proponiendo las recomendaciones no vinculantes pertinentes.

Asimismo, durante este plazo de 15 días, se abrirá el periodo para presentar indicaciones ante las comisiones temáticas.

Finalmente, y tras la publicación del primer borrador de nueva Constitución por parte de la Comisión de Armonización, y en paralelo al comienzo de la discusión de la cuarta etapa de elaboración del segundo informe de las comisiones temáticas, se abrirá un periodo de revisión y comentarios para la ciudadanía del mismo por un plazo de 30 días, en el hito final de participación ciudadana del proceso antes del plebiscito ratificatorio.

D. CUARTA ETAPA. SEGUNDO INFORME DE LAS COMISIONES TEMÁTICAS

Tras la aprobación en el Pleno del primer informe y concluido el plazo para presentar indicaciones, las comisiones temáticas tendrán 60 días para elaborar el segundo informe.

Este deberá contener:

Transcripción de las principales opiniones manifestadas en el debate.

- Un comparado de los artículos suprimidos, modificados y nuevos.
- Las indicaciones rechazadas.
- Resultados de todas las votaciones.
- Informes de las subcomisiones y/o comisiones unidas.
- El texto de el o los capítulos o artículos que conforman la propuesta.
- El Informe técnico de la Comisión de Armonización entregado a la comisión respectiva y la forma como fueron abordadas sus recomendaciones.
- Mecanismos y formas utilizadas para considerar los comentarios de la ciudadanía al primer borrador de nueva Constitución en lo pertinente a la comisión.

Cada comisión deberá designar a una o un convencional informante o ponente para justificar su propuesta en lo pertinente (ver quinta etapa).

La Secretaría Técnica será la encargada de enviar a cada convencional cada uno de los segundos informes en un plazo máximo de 48 horas.

E. QUINTA ETAPA. COMISION DE ARMONIZACION ELABORA SEGUNDO BORRADOR DE NUEVA CONSTITUCION PARA DISCUSION DE SEGUNDA LECTURA EN EL PLENO

Una vez evacuados los segundos informes de cada comisión, existirá un plazo de 15 días para que la Comisión de Armonización, con ayuda de la Secretaría Técnica, elabore el segundo borrador de propuesta de nueva Constitución, sobre la base de una estructura en capítulos y artículos.

La Secretaría Técnica será la encargada de enviar a cada convencional el segundo borrador de propuesta de nueva Constitución en un plazo máximo de 48 horas.

F. SEXTA ETAPA. SEGUNDA LECTURA EN EL PLENO

En segunda lectura ante el Pleno se presentarán tanto el segundo informe por una o un convencional de la comisión temática respectiva, así como la ponencia de un miembro de la Comisión de Armonización por cada capítulo de la propuesta de nueva Constitución.

Con todo, la discusión en el Pleno se dará sobre la base de cada capítulo y sus artículos específicos. Cada capítulo deberá ser votado como un todo y aprobado por 2/3 de los y las convencionales en ejercicio. En esta etapa no se podrán introducir indicaciones como tampoco solicitar votación separada de los artículos. Una vez aprobados se remitirá a la Comisión de Armonización para que elabore el informe consolidado y la propuesta de texto definitivo de nueva Constitución, teniendo amplias facultades para sistematizar y coordinar el texto.

G. SÉPTIMA ETAPA Y FINAL: ELABORACIÓN DE PROPUESTA FINAL EN COMISIÓN DE ARMONIZACIÓN

En un plazo de 15 días desde la aprobación de todos los capítulos de la propuesta de nueva Constitución, la Comisión de Armonización, con el apoyo de la Secretaría Técnica, elaborará una propuesta de nuevo texto constitucional, para ser entregada por la presidenta de la Convención a la Presidenta o al Presidente de la República para ser sometido a plebiscito ratificatorio.

La Comisión de Armonización, con el apoyo de la Secretaría Técnica, elaborará un informe final consolidado (equivalente a la figura de Historia de la Ley).

2. ALTERNATIVA 2

No obstante el proceso antes expuesto, existen otras alternativas de procesos similares que también sugerimos explorar. **El profesor S. Soto, por ejemplo, propone un procedimiento de toma de decisiones con votaciones circulares** que resulta consistente con el propósito de dar coherencia al texto y el de

alcanzar los necesarios acuerdos. Con ello, busca suplirse la principal diferencia de la Convención con el Congreso: el hecho de ser unicameral, y no contar por tanto con una cámara “revisora”.

En el modelo propuesto por S. Soto existe una alta iteración entre lo que van acordando las comisiones temáticas y el pleno con la llamada comisión “técnica” o de revisión, la que hace las veces de filtro de las propuestas ante el plenario, y que en su modelo cobra gran relevancia. En su propuesta, **la comisión técnica revisora cumpliría un rol parecido al de las comisiones mixtas en el Congreso** (que resuelven diferencias entre cámaras para destrabar conflictos y resolver tensiones), además de darle coherencia a los textos. Será esa comisión, en este modelo, la que intentaría aunar a todos los sectores para llegar a acuerdos en temas trascendentales, sin perjuicio de la colaboración que a nuestro juicio debe brindar la Secretaría Técnica, y también a la mesa directiva.

Así, en el procedimiento circular propuesto por el profesor Soto, las comisiones debieran enviar sus textos concordados al Pleno para una primera aprobación en general. Si se rechaza el texto, éste debe volver a la comisión del caso la que deberá presentar otra propuesta y así hasta conseguir la aprobación en general del pleno. Luego, en la discusión en particular y tras producirse el acuerdo, las comisiones irán enviando sus propuestas al Pleno hasta que el Pleno estime que la propuesta está en condiciones de texto definitivo. **Los textos aprobados por el Pleno debieran ir a la comisión técnica o revisora y cuando cuenten con el informe final de ésta, debieran volver al Pleno, el que deberá pronunciarse con regla de apruebo o rechazo** (como la regla que opera hoy en el Congreso cuando salen los textos de la comisión mixta). Aún en el caso que se rechacen, estos pueden volver a la comisión técnica en búsqueda de un nuevo acuerdo hasta que venza el plazo fatal de funcionamiento de la Convención. **En todas las votaciones en el plenario debe correr la regla de 2/3 de los miembros en ejercicio**, incluida la eventual votación final que se refiere a todos los textos acordados de esta manera.

3. APLICACIÓN “SUBSIDIARIA” DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA Y EL SENADO

Más allá de la exposición de estos procedimientos, el reglamento debe regular el día a día del trabajo de los convencionales, incluyendo materias como la periodicidad de las sesiones, la notificación de las sesiones con la debida antelación, la forma de pedir y usar la palabra, reglas de conducta aplicables a los convencionales y de comportamiento en los debates, entre otras materias. Sobre estos puntos en particular **un buen precedente puede encontrarse en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado**, sin perjuicio de las adaptaciones que haya que efectuar, propias de las particularidades de la Convención,

que sesionará -además- en un contexto de pandemia, cuestión que presenta diversas complejidades (tanto de funcionamiento como para generar capacidad de diálogo y amistad cívica). Ahora bien, aun cuando los reglamentos de la Cámara y del Senado son útiles para ilustrar sobre esas y otras materias, en otros tópicos, tales reglamentos no resultan particularmente ilustrativos por las diferencias con el proceso legislativo, y porque la Convención es un órgano unicameral que debe intentar llegar a acuerdos en el plazo máximo que tiene para funcionar.

C. Protección de los derechos de las minorías en el reglamento

Ninguna fuerza política o lista (incluyendo la lista de independientes) logró 1/3 en la Convención Constitucional. Individualmente considerados, todos los grupos son una minoría.

A la fecha, es posible advertir que, si bien, para la discusión y posible acuerdo de algunas de las materias a debatir en la Convención se formarán “pactos” o habrá acuerdos entre varias de esas minorías que les permitan configurar un bloque relevante, esos pactos no serán estables o pétreos. Vale decir, presumiblemente no se mantendrán fijos para todas las discusiones temáticas, sino que es posible que ellos varíen según la materia a tratar.

En ese entendido, todos los grupos de convencionales que integran la Convención Constitucional, agrupados por listas, son una minoría, y como tales debieran tener interés porque existan a reglas determinadas que resguarden sus derechos como tales.

Dada la gran cantidad de posiciones divergentes e intereses en la Convención, las reglas deben propiciar que se garantice a todos los intervinientes un espacio para debatir, deliberar y expresarse respetuosamente.

I. ¿QUÉ REGLAS SON RELEVANTES Y EN RELACIÓN CON QUÉ MATERIAS RESPECTO DEL RESGUARDO DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS?

1.1 Cumplimiento del marco jurídico vigente

La Convención se gobernará por las normas constitucionales y legales correspondientes y por el reglamento, todas las cuales son obligatorias.

Lo primero que se propone es que el reglamento replique las normas constitucionales que fijan los límites de procedimiento, votación y sustantivos o de fondo a la Convención Constitucional. De todos modos, en caso de que el reglamento no reproduzca esas normas, por ningún motivo ello significa que no son aplicables y oponibles a los convencionales y/o a la Convención. Ellas forman parte del marco jurídico vigente y obligan a los convencionales y a la Convención. Por lo mismo, ninguna norma del reglamento de la Convención (votación, funcionamiento, etc.) puede contradecir o desconocer los límites y exigencias que impone la Carta Fundamental para el funcionamiento de la Convención.

Por su parte, proponemos que *cualquier convencional tenga derecho a pedir la observancia del reglamento* a la Mesa en el plenario, y lo mismo aplica a las comisiones temáticas. Es decir, todo convencional debe tener derecho a pedir la observancia del reglamento al presidente de la Convención o de la comisión del caso, para lo cual deberá citar el artículo o artículos cuya aplicación reclama o referirse a su contenido en forma explícita.

Asimismo, y con el objeto de dar flexibilidad a la aplicación del reglamento, podrá suspenderse el cumplimiento de las disposiciones del reglamento (no de la Constitución o normas legales aplicables), para un caso en particular, en la medida que se cuente con el acuerdo unánime de los convencionales presentes o por acuerdo unánime de los Comités. Estos acuerdos solo regirán para las sesiones en que se adopten y para el caso particular referido.

1.2 Comité de Apoyo a la labor de la Mesa y conformación de Comités

Tal y como señalábamos en la parte orgánica, e independiente de lo convenido hasta la fecha por la Convención, estimamos que la Mesa debe ser apoyada en su labor por un Comité Directivo (cuerpo colegiado) compuesto por todos los jefes de comités de la Convención.

Lo anterior supone la creación e institucionalización de los comités políticos y de independientes que sugeríamos en la parte orgánica.

1.3 Presidencias de Comisiones y reglas del procedimiento.

Respecto de las presidencias de las comisiones, estimamos que sería deseable aplicar *un sistema de presidencias rotativas*, por listas o comités, de manera que sean presididas, por tiempo equivalente, por un miembro de cada comité.

Las comisiones se regirán por las reglas del reglamento y por las reglas establecidas en la Constitución. Estas reglas aplicarán en todo momento, y *sólo podrán ser suspendidas las disposiciones aplicables del reglamento si hay acuerdo unánime de los convencionales* presentes en la comisión (debiendo haber sido citados previamente para aquello). Serán válidos para las comisiones los acuerdos adoptados unánimemente por la Con-

vención o por los Comités en el mismo sentido. Sólo por la unanimidad de los convencionales presentes en la comisión podrá revocarse un acuerdo previo válidamente adoptado.

Asimismo, para efectos de transparencia y del debido proceso, *los acuerdos sobre cuestiones generales de procedimiento que dejen sin efecto una norma reglamentaria deberán llevarse en un registro público por la secretaría de la comisión.* Esos acuerdos cesarán en su vigor en la sesión siguiente a aquélla en que cualquier convencional miembro de la comisión haga constar su oposición, lo que no afectará en modo alguno a los actos ya ejecutados en su virtud.

En las comisiones, a proposición de un miembro de ella, podrá reabrirse, si se acuerda por todos los miembros presentes, el debate sobre alguna disposición despachada, siempre que no se hubiere dado cuenta del informe respectivo al Pleno.

1.4 Procedimiento para sesionar, para el debate y votaciones.

El reglamento debe contemplar diversos resguardos en la materia, no solo de cara a la protección de las diversas minorías presentes en la Convención, sino que también en aras de dar cumplimiento a los principios democráticos.

Entre otros, el reglamento debe contemplar *que las citaciones a sesiones se hagan por escrito y con la debida antelación*, en nombre del presidente de la Convención o de la comisión respectiva, por el secretario de aquélla o ésta, según corresponda. Para los efectos de las citaciones, los convencionales deberán comunicar y registrar sus domicilios y sus correos electrónicos en la Secretaría Técnica.

Deberá haber *un boletín de sesiones*, escrito y público (puesto a disposición en el sitio en internet de la Convención) con nómina de los asistentes; el sumario, el texto del debate y el resultado nominal de cada votación; un *sumario de los documentos* de que se haya dado cuenta con especificación del trámite o resolución recaído en cada uno de ellos; y la *transcripción del texto sometido a votación y modificaciones*, de los oficios del Presidente de la República, de los ministros de Estado, del Poder Judicial, y del Congreso o sus Corporaciones u otras autoridades y organismos autónomos constitucionales, recaídos en el texto en votación o discusión, de acuerdo o de resolución y de los informes de comisiones, así como una mención de los oficios que la Convención despache.

Las proposiciones de textos a discutir deberán presentarse por escrito, y cada una de sus disposiciones debe consignarse en artículo separado, las que deberán subirse al sitio en internet de la Convención. Deberán contar con la firma de no más de 10 convencionales. En un vínculo especial, creado para tal efecto,

se indicará el nombre de los autores de la proposición, el título de que trata la iniciativa, su fecha de presentación, el número de proposición y la comisión en la que ha quedado radicado.

Quorum para sesionar en Plenario y comisiones: sugerimos que pueda sesionar con un quorum de 50% de sus miembros en ejercicio. En todo caso, el Presidente de la Mesa deberá citar a sesión cuando lo estime necesario, lo acuerde la Convención o lo solicite por escrito a lo menos el 10% de sus miembros.

Quorum para acuerdos en el Plenario: 2/3 de los convencionales en ejercicio en cada votación que allí tenga lugar (informes de las comisiones temáticas, en general y en particular, así como los informes de la comisión técnica o de armonización).

Quorum para adoptar acuerdos en comisiones: Podría ser mayoría en ejercicio, no obstante, y a fin de resguardar el derecho de las minorías, el informe de la comisión, que conocerá posteriormente el plenario, deberá consignar siempre los fundamentos, propuestas y votaciones de las minorías que han sido rechazadas en la comisión del caso. **Es decir, debe ir acompañado de un informe que dé cuenta del resultado y propuestas de la minoría, teniendo un representante de esa minoría derecho a exponer y presentar ante el pleno la posición y propuesta.**

Asimismo, el informe que conocerá el Pleno debe contener, además, *la segunda propuesta o formulación más votada para su discusión*, no solo la propuesta aprobada por la comisión, la que se deberá ser expuesta por un convencional que represente esa postura y someterse a votación en caso de que la propuesta mayoritaria no reúna el quórum necesario de 2/3.

Indicaciones: Proponemos que exista un plazo común para presentar indicaciones, tras la aprobación en general de un texto por la comisión y por el plenario. El plazo debiera ser común para todos los convencionales –no solo para los de la comisión (tal y como opera hoy en el Senado)– y deben insertarse todas las indicaciones en un boletín de indicaciones.

No obstante, *en la votación en particular, en el Pleno podría establecerse una regla para renovar indicaciones estudiadas y rechazadas por la comisión*, pudiendo incluso dejarse abierta la posibilidad a la presentación de cualquier indicación, salvo que resten pocos meses de funcionamiento de la Convención, en cuyo caso podría aplicar que solo se renueven indicaciones rechazadas. Sin embargo, una vez que sea la Comisión Técnica o Armonizadora la que emita los informes al pleno (esto es, ya aprobados en particular por el pleno los informes de las comisiones temáticas) no se podrán hacer indicaciones, como el efecto de las comisiones mixtas en el Congreso o a lo más renovar las rechazadas por el pleno.

Solicitud de votaciones separadas: Sugerimos admitir la votación separada de artículos o incisos de artículos, tanto en la comisión como en el plenario, para dar más flexibilidad. Esta votación separada puede ser solicitada por el 10% de los convencionales.

Mas de una discusión en particular: En el caso del procedimiento circular, si en la votación en particular, en el pleno, el texto sufre modificaciones importantes en dicha instancia, sugerimos que pueda volver a la comisión para ser nuevamente estudiado en profundidad, cuestión que puede ser solicitada por el 10% de los convencionales, pudiendo reabrirse el plazo de indicaciones. Esto se repite hasta que el Pleno lo envía a la fase final, esto es, a la comisión técnica, la que va consolidando todo lo que llega y prepara los informes con las versiones afinadas que van y vuelven al Pleno.

Reapertura del debate y solicitud que determinadas cuestiones/temas sean conocidas en el pleno de manera conjunta: Podrá ser solicitada por alguno de los jefes de Comités o por 10% de los convencionales.

1.5 Otras cuestiones importantes a considerar

Participación de autoridades en las comisiones temáticas: Es un derecho, de cualquier convencional constituyente, el solicitar que puedan participar las autoridades (ministros de Estado, Subsecretarios, parlamentarios, autoridades de organismos autónomos, técnicos del Estado, servicios públicos, etc.) *en el debate en comisión y en el plenario.* El derecho es irrenunciable y no puede ser abrogado por una mayoría.

Realización de audiencias: Cada convencional podrá proponer que distintos personeros, expertos, autoridades, representantes de la sociedad civil, centros de estudios, etc. que tengan interés en la materia, sean recibidos en la comisión, en audiencia de a lo menos una hora de duración, para escuchar sus opiniones o la posición de las instituciones o entidades que representan. Estas audiencias se harán hasta antes de la votación en general del proyecto, por inscripción en la secretaría de la comisión y por el tiempo que para el solicitante se fije. En caso de haber más de un participante, el tiempo se deberá dividir en fracciones iguales entre los expositores. **Ni aún por asentimiento unánime se podrá alterar esta regla.** Asimismo, podrán solicitar

que esa opinión fundada sea remitida por escrito a la comisión. *Consignar expresamente en el reglamento que la Convención puede apoyarse en otros organismos del Estado:* Cualquier convencional podrá solicitar tanto en plenario como en comisiones la colaboración de los distintos organismos del Estado en la materia que se trate. Es un derecho irrenunciable de los Convencionales que no podrá ser abrogado por mayoría.

D. Mecanismos de participación en la Convención Constitucional

1. Participación ciudadana

A continuación, nos referiremos a los medios institucionales (con recursos propios de la Convención) que podrían disponerse para asegurar que todos los chilenos tengan la misma oportunidad de ser escuchados y participar del proceso constituyente. Estas opciones no contemplan lo que lleven a cabo convencionales en sus territorios.

1.1 Principios que debieran inspirar a la Convención al normar por esta materia

- A. Participación igualitaria y libre.
- B. Participación inclusiva, abierta a todos.
- C. Participación consultiva y procesos participativos incidentes, no vinculantes.
- D. Representatividad.

1.2 Aspectos centrales

Más allá de los diversos mecanismos posibles para convocar a la ciudadanía a participar bajo los principios antes expuestos, es importante destacar algunos aspectos relevantes:

- a. Se debe establecer una forma clara y transparente bajo la cual se sistematicen los resultados de las diferentes instancias de participación, adoptando una metodología que disminuya posibles sesgos.
- b. Durante la instalación de la Convención, y como hemos sugerido, es posible que se establezca una comisión de participación que se preocupe de sistematizar las propuestas e inquietudes de la ciudadanía. Este órgano posiblemente pueda recorrer el país, siguiendo en todo caso el mecanismo institucionalizado de participación (mencionado anteriormente), mientras el resto de las comisiones operan para dar forma a las normas básicas de funcionamiento.
- c. Se debe velar por la igual participación de grupos minoritarios. Es clave aquí incorporar a personas que no suelen participar en estas instancias por diversos motivos o que tienen una participación menos intensa. Para ello, una alternativa es desarrollar vínculos con instituciones educativas y perseverar en un espíritu de escucha activa.
- d. Se debe velar por una transparencia total de la agenda de la Comisión de participación como la de los convencionales en la materia.
- e. Es esencial establecer límites y pautas concretas para ordenar la participación ciudadana, a fin de evitar el desorden y el eventual abuso por parte de grupos o individuos

de las instancias de participación.

f. En términos de la participación en comisiones, se debe establecer un principio de pluralidad y defensa de la libertad de expresión. Como antes señalaremos, todo miembro de las comisiones deberá tener posibilidad de invitar expositores, en un número debidamente establecido.

g. Se deben emplear tanto canales presenciales como virtuales, abriendo espacios para grupos tradicionalmente excluidos.

1.3 Mecanismos A continuación, se exploran algunos mecanismos de participación que la Convención Constitucional podría considerar. Los convencionales podrían gatillar el uso de alguno de estos mecanismos mediante una moción presentada por un grupo de convencionales.

a) Procesos consultivos

- **Paneles Ciudadanos**, los cuales consisten en una gran muestra -estadísticamente representativa- de personas, seleccionadas por variables como edad, sexo, ocupación, entre otras. A estas personas se les preguntaría periódicamente su opinión sobre distintas ideas, temas o propuestas. Es importante que el panel se vaya renovando, para evitar algunos vicios que se pueden generar en el camino.
 - Límite y restricción a número de veces que convencionales pueden pedir esta situación. Panel debe cambiar mensualmente (reemplazo total de integrantes).
 - Junto con ser una buena herramienta para quienes diseñan e implementan políticas públicas, estos paneles tiene un efecto en aumentar el interés de las personas por los asuntos públicos, y mejorar su relación con las autoridades. Países como Inglaterra utilizan este mecanismo, por ejemplo, en la ciudad de Wolverhampton donde se cuenta con un panel de 1.300 ciudadanos que funciona hace 4 años.

b) Procesos deliberativos no vinculantes

- **Seguimiento de opinión deliberativo**, para las cuales se selecciona aleatoriamente a un grupo de entre 250 a 500 participantes, quienes completan una encuesta de opinión al inicio del proceso.
 - Posteriormente, se realizan sesiones en donde

los participantes escuchan a diversos expositores atinentes al tema, quienes van dando insumos. En esto, se busca que la información entregada sea lo más balanceada posible. Luego, se realizan sesiones de conversación y discusión en pequeños grupos. Al final del proceso, se les realiza una segunda encuesta donde las personas pueden manifestar su deliberación. Lo interesante de este mecanismo es que en muchos casos los ciudadanos cambian de opinión gracias al proceso de conversación, escuchando otros puntos de vista, ampliando sus perspectivas y formando una opinión reflexiva.

- *Esto permite medir qué tanto cambian las opiniones de las personas cuando cuentan con más información sobre un tema específico, y qué efecto tiene el proceso conversación interpersonal* (Luskin, Fishkin y Jowell, 2002). Otra ventaja de este mecanismo es que ha sido desarrollado explícitamente para *evitar que grupos de interés o presión se tomen los espacios*, siendo indispensable utilizar un método de selección aleatorio con mecanismos de reemplazo eficientes que disminuyan el sesgo de autoselección (Fishkin, 2011). Este mecanismo se ha aplicado en diversas ocasiones, por ejemplo, el año 2000 en Australia para tratar el tema indígena (Luskin, Fishkin y Jowell, 2002). También es interesante el caso de Mongolia, en donde esta metodología sirvió para discutir en torno a 6 propuestas de Reforma Constitucional, en 2017
- **Jurados Ciudadanos.** A diferencia de las DOPs, en este caso se selecciona un número mucho más acotado de personas (de 12 a 24), por lo cual la estratificación es un criterio clave en favor de tener cierta representatividad y/o diversidad. A este grupo de personas, *se les plantea una pregunta sobre un tema controversial o materia específica sobre la cual deberán resolver*, y se reúnen por 4 días a escuchar evidencia de distintas organizaciones.
 - Terminada la etapa de exposiciones, deben emitir un reporte con recomendaciones y su deliberación, el cual es recibido por la autoridad que solicita la constitución de esta instancia. Es im-

portante destacar que suelen haber facilitadores que, desde una perspectiva neutral, permiten que todos los miembros del jurado interactúen de manera equitativa, impidiendo que algunos pocos monopolicen la discusión (Dryzek et al., 2019).

- Un caso interesante es el que se vivió en Australia, el año 2013, en donde se convocó un jurado ciudadano compuesto por 13 personas, a quienes se les planteó la pregunta respecto a si es aceptable aumentar los impuestos sobre las bebidas gaseosas para combatir la obesidad infantil. Después de un par de jornadas escuchando diversos actores y expertos, este jurado determinó que sí es aceptable la medida, enviando diversas sugerencias al gobierno para implementar políticas públicas en esta línea (Moretto et al., 2014)

c) Procesos Directos

- **Foros Ciudadanos** conformados por ciudadanos seleccionados a través de un proceso aleatorio, las cuales se reúnen con los convencionales de su distrito en una conversación abierta en un lugar público con transmisión simultánea. La idea es que el número de ciudadanos electos sea lo suficientemente grande para que represente a la población y que tengan la oportunidad de hablarle de forma directa y pública a sus convencionales.
 - Un caso ejemplar, aun cuando no idéntico, es el de British Columbia (Canadá) en 2004, donde se seleccionaron de manera aleatoria a 160 ciudadanos de esa provincia, para elaborar una reforma al sistema electoral (Warren & Pearce, 2008).
- **Audiencias Ciudadanas**, mediante petición formal a través de firmas en plataforma con Clave Única, para tener una audiencia sobre temas a plantear con los convencionales de su distrito con obligatoriedad de todos los convencionales de participar.
 - Audiencias deben ser transmitidas de manera abierta, junto con emisión de temas tocados y listado de presentes. Aquí las ventajas del formato virtual se despliegan.

E. Transparencia y probidad

El proceso constituyente, dada su relevancia y su carácter de hecho histórico, *genera alto interés en la ciudadanía, la que debiera contar con la posibilidad de acceder a la información sobre el proceso, debates y acuerdos en la Convención*. Por su parte, las discusiones y sus fundamentos serán luego relevantes para la debida interpretación y análisis que al efecto efectúe la sociedad civil, la academia y la judicatura llamada a interpretar los diversos pasajes de la nueva Constitución que sea aprobada en el plebiscito de salida por la ciudadanía. De ahí que estimamos, como sugiere asimismo el Consejo para la Transparencia, que *la regla general deba ser la publicidad de todos los antecedentes que se encuentren en poder de la Convención*. Esto incluye la transparencia y publicidad del funcionamiento, la discusión o debate, los insumos considerados y las votaciones de las comisiones y el pleno. Para ello, las comisiones y el plenario deberán levantar acta de todas las sesiones, las que serán públicas. Asimismo, la agenda y calendario de sesiones, como también quienes integran las respectivas comisiones y quienes asistan en calidad de invitados o de terceros distintos a los convencionales, debe ser de público conocimiento. Lo anterior es sin perjuicio de las disposiciones que el reglamento provea para efectos de hacer disponibles, en su sitio web, las actas e informes de las discusiones que se llevan a cabo tanto en las comisiones como en el plenario, además de la información con la que cuente a propósito de estos (informes de terceros, presentaciones de la sociedad civil realizadas a través de los mecanismos de participación que la Convención disponga al efecto, etc.).

Sin perjuicio de lo antes dispuesto, estimamos que los convencionales podrían -por acuerdo adoptado por las mayorías que se determinen en el reglamento- *declarar fundadamente que ciertas sesiones de las comisiones puedan ser reservadas*, no obstante que su contenido sea puesto después a disposición

de la ciudadanía. Y es que debe considerarse que en sociedades que viven procesos de polarización política, como la nuestra, ciertos integrantes de la Convención estarán más interesados en hablarle a sus audiencias externas que a llegar a acuerdos con sus pares, lo que no se condice con la finalidad del proceso¹⁰. En este sentido y aun cuando las experiencias comparadas no son uniformes en la materia, puede haber motivos para diferenciar entre las sesiones plenarias y las de las comisiones, contemplando en estas últimas, si así lo estiman los convencionales, la posibilidad de que pueda haber espacios institucionalizados de deliberación reservada, fundados en causales específicas o en el privilegio deliberativo¹¹. *En todo caso, la reserva no será ni debe ser permanente pues de todas maneras habrán de levantarse actas que luego deben ser públicas* para el escrutinio ciudadano y para la historia de la ley y del proceso.

De más está decir que, a nuestro juicio, el reglamento de funcionamiento y votaciones también debiera ser un instrumento público de manera que la ciudadanía tenga claridad de las reglas que la Convención se ha dado para efectos de este proceso. En consecuencia, y como sugiere un documento elaborado por el Consejo para la Transparencia, y más allá de lo que la Convención ponga a disposición de la ciudadanía en su sitio electrónico oficial, *el reglamento debiera normar un procedimiento para que las personas puedan ejercer su derecho de acceso a la información pública* que obre en poder de la Convención como así también los cursos a seguir cuando el acceso sea denegado. Asimismo, en el sitio oficial de la Convención o en el que ésta determine, debieran ponerse a disposición las declaraciones de interés y patrimonio de los convencionales y los registros de audiencias de lobby, en conformidad a la ley sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses (N°20.880) y Ley de Lobby (N°20.730).

¹⁰ Profesor T. Ginsburg en su ponencia en el seminario de IDEA Internacional “Los reglamentos en órganos constituyentes desde una perspectiva comparada”, 30/3/2021.

¹¹ Este fue el caso de los reglamentos de Túnez, Islandia y Sudáfrica, los cuales contemplaban la posibilidad de declarar el secreto de las sesiones de las comisiones.

Respecto de las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación cabe recordar que conforme señala el artículo 134 de la Constitución, a los integrantes de la Convención les es aplicable lo establecido en los artículos 51¹², con excepción de los incisos primero y segundo; 58, 59, 60 y 61¹³. Asimismo, los

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

¹² 51: "Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido.

Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados.

Los parlamentarios elegidos como independientes que hubieren postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, serán reemplazados por el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura.

El reemplazante deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso. Con todo, un diputado podrá ser nominado para ocupar el puesto de un senador, debiendo aplicarse, en ese caso, las normas de los incisos anteriores para llenar la vacante que deja el diputado, quien al asumir su nuevo cargo cesará en el que ejercía.

El nuevo diputado o senador ejercerá sus funciones por el término que faltaba a quien originó la vacante.

En ningún caso procederán elecciones complementarias."

¹³ 58, 59, 60 y 61:

Artículo 58.- Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial.

Asimismo, los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean ad honorem, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

Por el solo hecho de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo o comisión incompatible que desempeñe.

Ningún diputado o senador, desde el momento de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.

Esta disposición no rige en caso de guerra exterior; ni se aplica a los cargos de presidente de la República, ministro de Estado y agente diplomático; pero sólo los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador.

Artículo 60.- Cesará en el cargo el diputado o senador que se ausentare del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenezca o, en receso de ella, de su presidente.

Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebre o caucione contratos con el Estado, o el que actuare como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.

La inhabilidad a que se refiere el inciso anterior tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

Cesará en su cargo el diputado o senador que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio, que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15° del artículo 19, cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación.

Quien perdiere el cargo de diputado o senador por cualquiera de las causales señaladas precedentemente no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15° del artículo 19, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas.

Cesará en su cargo el diputado o senador que haya infringido gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, desde la fecha que lo declare por sentencia firme el Tribunal Calificador de Elecciones, a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral. Una ley orgánica constitucional señalará los casos en que existe una infracción grave. Asimismo, el diputado o senador que perdiere el cargo no podrá optar a ninguna función o empleo público por el término de tres años, ni podrá ser candidato a cargos de elección popular en los dos actos electorales inmediatamente siguientes a su cesación.

Cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 57, sin perjuicio de la excepción contemplada en el inciso segundo del artículo 59 respecto de los ministros de Estado.

Los diputados y senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional.

Artículo 61.- Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso, puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

F. Plazos involucrados

La norma constitucional no establece un plazo para que la Convención adopte su propio reglamento. Como señala L. Sierra¹⁴, *el no establecimiento de un plazo para estos fines podría conllevar que el proceso constituyente chileno presente problemas similares al de países vecinos*. El caso boliviano (2006), similar normativamente al chileno (ya que el órgano constituyente no tenía un plazo para adoptar su propio reglamento), se convirtió en un gran problema, ya que dicha asamblea se tomó 7 de los 12 meses que le fueron asignados para redactar una nueva Constitución, en adoptar su reglamento. Lo anterior significó que la asamblea tuviera que extender el trabajo constitucional hasta por dos meses más. En Chile, la Convención tiene un plazo de 9 meses para redactar la nueva Constitución, prorrogable hasta por otros 3, de manera que si el órgano redactor pierde excesivo tiempo discutiendo sobre su reglamento, ello podría implicar que se discuta, en el Congreso, la ampliación del plazo para acordar el contenido de una nueva Constitución, lo que a todas luces no sería recomendable dada la incerteza jurídica que ello acarrearía, sobre todo en el complejo contexto fiscal, económico, político y social que atraviesa nuestro país.

Por lo anterior, el reglamento resulta prioritario y debe ser elaborado cuanto antes (30 o 60 días máximo). En ningún caso el plazo de elaboración debiera superar los 3 meses (equivalente al plazo de prórroga).

¹⁴ Sierra, Lucas. 2020. *El reglamento de la Convención y el riesgo de la "hoja en blanco"*. Puntos de Referencia, CEP Chile.

G. Procedimiento de reclamación ante la Corte Suprema (y otras alternativas)

El objeto de este apartado es evaluar los mecanismos que tendrán los convencionales para **reclamar posibles incumplimientos del Estatuto de la Convención**, y en especial la reclamación ante la Corte Suprema, que establece el artículo 136 de la Constitución. Cuando hablamos del “Estatuto de la Convención”, nos referimos al conjunto de normas (de fondo y procedimentales) que rigen, limitan y guían el actuar de ésta. De manera genérica, podemos distinguir dos tipos de normas dentro de este sistema:

- **Reglamento:** serán las normas que rijan el funcionamiento práctico de la Convención, y sus mecanismos de votación. Éste -como veremos- obviamente tiene límites externos para su redacción, pero al no existir aún su texto no podemos extender mucho el análisis, más que decir que -dentro de su adecuada autonomía- debe atenerse a dichos márgenes establecidos.
- **Estatuto constitucional de la Convención:** es el conjunto de normas contenido en los artículos 130 a 143 de la Constitución. El catálogo incluye algunas normas procedimentales, así como otras de fondo, que guían -por un lado- y delimitan -por otro- el actuar de esta asamblea.

Al respecto, es clave aclarar que la Convención es un órgano del Estado, y que -como tal- **debe someter su actuar a la Constitución Política, cuerpo del cual desprende su legitimidad y atribuciones**. Cobran especial relevancia los artículos 5, 6 y 7 de

la Carta Fundamental, que son reiterados específicamente en el 135, que (i) impide a la Convención *“intervenir ni ejercer ninguna otra función o atribución de otros órganos o autoridades”* que los establecidos por la propia Constitución y las leyes; (ii) ratifica la vigencia de la Carta actual hasta que no entre en vigencia la nueva, *“sin que pueda la Convención negarle autoridad o modificarla”*; (iii) prohíbe a la Convención o a cualquiera de sus integrantes atribuirse el ejercicio de la soberanía nacional, *“asumiendo otras atribuciones que las que expresamente le reconoce esta Constitución”*.

Esto es sumamente importante, puesto que ciertas voces han intentado -y buscarán en la Convención- establecerla como un órgano supraconstitucional o paraconstitucional, lo que la dejaría fuera de todo tipo de control, cuestión inaceptable en cualquier sistema democrático y republicano. Debe recordarse -además- que este es un proceso de reforma enmarcado jurídicamente al amparo de la Constitución actual, desde que se incorporó en su Capítulo XV.

Por otro lado, el mismo artículo 135 establece -en su inciso final- algunos límites al contenido de lo que la Convención elabore, persiguiéndose con ello la protección de bienes clave: *“el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”*.

Todas estas normas merecen adecuada protección. A continuación, un cuadro resumen de las más importantes:

Continúa en la otra página —>

Artículo	Contenido
133	- Convocatoria a la primera sesión - Quórum de 2/3 para aprobación del Reglamento y de las normas - Imposibilidad de alterar quórum - Deber de constituir secretaría técnica
134	- Estatuto de los convencionales - Les hace aplicables normas que regulan diputados (arts. 58-61), ley N° 20.880 y N° 20.730 - Fija su sueldo (50 UTM), dejando regulación de asignaciones para el Reglamento
135	- Principio de juridicidad - Supremacía Constitucional - Límites soberanía - Límites de fondo: debe respetarse el carácter de República, su régimen democrático, las sentencias judiciales ejecutoriadas y los tratados internacionales
136	- Reclamación ante la Corte Suprema
137	- Plazo de funcionamiento (9 meses, prórroga única de 3 meses más) - Regulación prórroga - Disolución de pleno derecho de la Convención una vez finalizada
138	- Posibilidad de establecer disposiciones especiales - No puede terminarse anticipadamente el período de autoridades electas en votación popular (salvo instituciones suprimidas u objeto de una modificación sustancial) - Deber de establecer el modo en que autoridades no establecidas por la Constitución cesarán continuarán en sus funciones
141	- Integración de la Convención - Impedimento de los integrantes de la Convención para ser candidatos a cargos de elección popular mientras ejercen sus funciones y hasta un año después de cesar en sus cargos
142	- Regula el plebiscito de salida

1. Reclamación ante la Corte Suprema

Como ya se adelantó, el único mecanismo de reclamación expresamente contemplado por el Estatuto de la Convención es la reclamación ante la Corte Suprema (CS), contemplada en el artículo 136 de la Constitución vigente.

(a) Síntesis de la reclamación:

El inciso primero del artículo 136 establece lo siguiente:

“Se podrá reclamar de una infracción a las reglas de procedimiento aplicables a la Convención, contenidas en este epígrafe y de aquellas de procedimiento que emanen de los acuerdos de carácter general de la propia Convención. En ningún caso se podrá reclamar sobre el contenido de los textos en elaboración”.

A continuación, establece su regulación general, que es complementada por el Auto Acordado N° 75, del 22 de marzo de 2021. En suma, sus principales características son:

- Es conocido por 5 ministros de la CS, elegidos por sorteo para cada cuestión planteada.
- Requiere ser reclamado 39 convencionales (1/4). Esto es relevante, considerando que Chile Vamos tiene sólo 37.
- Debe indicar el vicio que se reclama, el cual debe ser esencial, y el perjuicio que causa.
- Debe reclamarse dentro de 5 días desde el vicio alegado, y fallarse dentro de 10 días.

- La sentencia anula el acto, y respecto de ella no procede recurso alguno.

- El mencionado Auto Acordado regula en detalle el procedimiento.

(b) Límites de la reclamación. La idea es revisar cuáles serían los márgenes de esta acción, para ver si hay casos en los que sería necesario recurrir a otros mecanismos de reclamación. En ese sentido, además del inciso primero del artículo 136, sus dos incisos finales intentan delimitarlo:

“Ninguna autoridad, ni tribunal, podrán conocer acciones, reclamos o recursos vinculados con las tareas que la Constitución le asigna a la Convención, fuera de lo establecido en este artículo.

No podrá interponerse la reclamación a la que se refiere este artículo respecto del inciso final del artículo 135 de la Constitución”.

Así, pareciera ser que los límites que se buscaron establecer para esta acción ante la Corte Suprema son:

i. Sólo aplicable a normas procedimentales. Con esto se protegería la autonomía de la Convención, puesto que pronunciarse respecto de los contenidos sería una traba para la potestad constituyente de la misma. **Problema:** ¿Cuál es el límite de lo “procedimental”? Hay normas que no son propiamente “de fondo” pero que sí están en la regulación constitucional de la Convención (mirar las nor-

mas destacadas en la tabla). Si bien es comprensible el límite (no puede reclamarse cualquier contenido cuyo fondo no se comparte), debiese comprenderse lo “procedimental” en sentido amplio, pues todas las normas requieren de un mecanismo para reclamar su cumplimiento.

ii. Exclusión normas de fondo. Como corolario del límite ya mencionado, la Constitución excluye expresamente al inciso final del artículo 135 de la posibilidad de ser reclamado. Esto, porque los límites que establece serían de fondo, pudiendo interferir con la autonomía de la Convención. Por esta razón, algunos académicos han sugerido que estos límites del artículo 135 serían meras “orientaciones o guías” para los convencionales, más que normas restrictivas.

Problema: Más allá de lo que dice expresamente la norma, nos parece que esta última interpretación no es adecuada. No se entiende por qué la Convención no pueda someter su actuar a ciertos mínimos, como lo hacen todos los demás órganos autónomos de nuestro sistema político-institucional.

Además, los bienes que protege ese inciso son demasiado importantes como para dejarlos huérfanos de protección. Por lo demás, no es comprensible que se pretenda dejar sin la posibilidad de algún tipo de reclamación cualquier norma de fondo a la que esté sometida la Convención, esté o no comprendida en el artículo 135.

Por tanto, debe considerarse hacer uso de este u otros recursos en situaciones en que se traspasen los márgenes institucionales.

iii. Exclusión de otros órganos. Este último límite busca excluir que cualquier otra autoridad pueda conocer acciones, reclamaciones o recursos vinculados con las tareas que la Constitución le asigna a la Convención, fuera de la reclamación ante la Corte. Esto buscaría -nuevamente- proteger la autonomía de la Convención.

Problema: Si la propia Constitución excluye la posibilidad de reclamar la contravención de ciertas normas ante la Corte Suprema, no se justifica que también impida hacerlo por otros medios. Como ya se ha dicho, hay bienes institucionales que requieren protección, y no parece correcto jurídicamente impedir a toda costa perseguir su cumplimiento.

Por ejemplo, en casos en que se pasen a llevar sentencias ejecutoriadas (lo que sería un conflicto de competencia), es ilógico pensar que no puedan hacerse ejecutar dichos fallos ante los tribunales que corresponda. O que -en caso de contravenirse un tratado internacional ratificado por Chile- no pueda presentarse esta situación ante un tribunal nacional o extranjero.

Por tanto, pareciera ser que la voz “vinculados con las tareas

que la Constitución le asigna a la Convención” debe ser interpretada en sentido estricto, refiriéndose a la infracción a normas procedimentales, y en especial al Reglamento. Lo contrario sería evidentemente antijurídico.

2. ¿Qué hacer entonces?

La pregunta, en definitiva, es qué hacer cuando la Convención sobrepase de alguna manera sus atribuciones, contraviniendo el inciso final del artículo 135, o alguna otra norma no expresamente contemplada en las reclamables ante la Corte Suprema. Puede pensarse, por ejemplo, en la afectación a algún tratado internacional ratificado por Chile, en la terminación anticipada de autoridades electas al margen del artículo 138 (cuya exigencia de modificaciones sustanciales es confusa, además), o en que la Convención intente modificar de alguna manera la Constitución actual.

Al respecto, es importante decir dos cosas de entrada:

- Primero, reiterar **la importancia de hacer uso de alguno(s) de los mecanismos que el derecho entrega para hacer respetar la institucionalidad.** Es menester utilizar todas las herramientas jurídicas disponibles, pues el éxito de la Convención -y, por tanto, del futuro institucional del país- depende de que su actuar se encause y formalice.
- Segundo, que el enfoque de la argumentación para estos casos debiese ser el de los **conflictos o contenciosos de competencia.** Parece ser lo más preciso, tanto desde un punto de vista jurídico como político. Desde lo jurídico, pues lo que se reclama es que un órgano está atribuyéndose funciones o atribuciones de otro. Desde lo político, dado que es más fácil explicarlo así que recurrir -aunque sea cierto- al hecho de estarse infringiéndose la Constitución que estamos reformando.

Dicho lo anterior, corresponde intentar responder a la pregunta propuesta. ¿Qué mecanismos quedan disponibles para reclamar un eventual conflicto de competencia?

(a) Recurrir a la CS de todas formas. Es perfectamente posible pensar en una argumentación jurídica que justifique recurrir a la Corte. Se tendría que esgrimir una interpretación amplia de lo “procedimental”, y reclamarse la supremacía de la Constitución -o del orden jurídico y constitucional- sobre la Convención. Además, es un órgano que aún goza de bastante legitimidad social, a diferencia de -por ejemplo- el Tribunal Constitucional (TC). Como punto en contra, la exclusión del in-

ciso final del 135 es expresa, y si la infracción es a esa norma se ve poco margen de acción por este camino.

(b) Recurrir a tribunales ordinarios. La idea sería, en este caso, pedir la nulidad administrativa del acto en cuestión. La argumentación jurídica no variaría mucho de lo antes señalado. Las complejidades de este mecanismo están dadas por el hecho de ser la Corte Suprema superior jerárquico de estos tribunales, lo que podría constituir un freno para aceptar a tramitación una acción como ésta en el contexto actual. Adicionalmente, la extensión de tiempo en la tramitación de estas causas en todas sus instancias -hablamos de años- desaconseja el empleo de esta vía, habida cuenta que lo ideal es que el órgano jurisdiccional se pronuncie mientras el proceso constituyente está en curso.

(c) Recurrir de protección. Podría argumentarse -ante la Corte de Apelaciones respectiva- que se está pasando a llevar el debido proceso, cuando se esté haciendo evidente uso -por

acción u omisión- de un procedimiento irracional o injusto (19 n3). Esta alternativa asoma como oportuna para el período en que la Convención funcionará sin reglamento, pero una vez que éste sea aprobado se ve difícil de ser aceptada.

(d) Recurrir a órganos internacionales. Pensando en una posible infracción a tratados internacionales ratificados por Chile, puede ser pertinente activar los mecanismos que éstos mismos contemplan para los casos de su infracción.

(e) Recurrir al TC. Para esto, se invocaría la atribución del artículo 93 N° 3: “Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso”.

Se argumentaría, por tanto, que -al ser este un procedimiento de reforma, regulado en la Constitución- el Tribunal Constitucional sería competente de resolver cualquier conflicto de constitucionalidad que en él se suscite.



El presente documento recoge el trabajo desarrollado por diversos centros de estudios respecto de las materias más relevantes del reglamento de la Convención Constitucional chilena. Se incorporaron las diversas experiencias internacionales en la materia, cubriendo desde los principios que deberían inspirar la discusión de este primer capítulo, propuestas de organización, funciones y atribuciones de los distintos órganos que conformen la Convención, mecanismos para proteger a las minorías presentes en ella, así como formas de sumar la participación ciudadana, de manera incidente, en su deliberación.

La transparencia y probidad goza de un lugar privilegiado en el texto, atendida su relevancia para otorgar garantías a todos los sectores y construir confianza hacia la ciudadanía. Por último, se incorporan apartados respecto de los plazos involucrados en la discusión y la reclamación ante la Corte Suprema, mecanismo reconocido en la Constitución vigente para resolver ciertas disputas que se susciten al interior de la Convención.

El reglamento y su discusión prefiguran los debates sustantivos que se darán en la deliberación constituyente. De ahí la relevancia de articular un trabajo mancomunado entre las diversas voces que participan en la discusión, con vista a fortalecer el rol del órgano y generar una nueva Constitución plenamente legítima, en la cual todos los sectores sean escuchados. En esencia, la construcción de un reglamento sólido será fundamental para el futuro de Chile.

