

BOLETÍN DEL MONITOR / 8 de noviembre de 2021

# El poder ejecutivo en la Convención Constitucional

Número 14

## Monitor Constitucional CEP

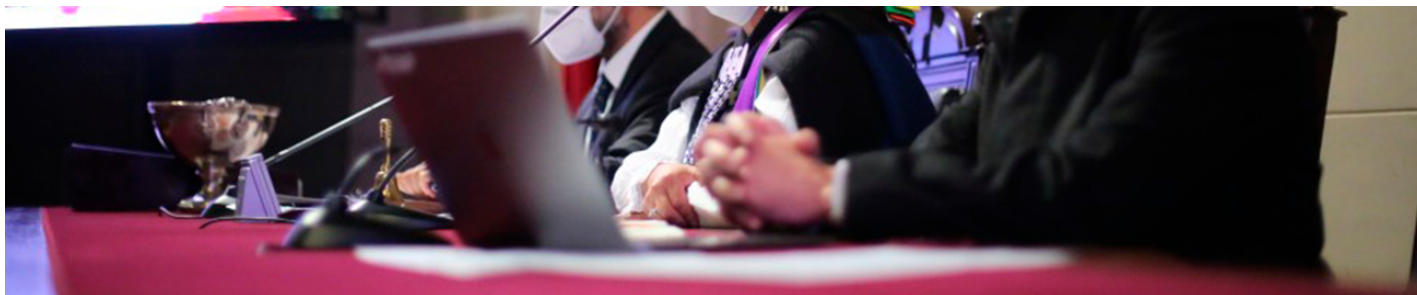
*En la séptima edición del Boletín del Monitor Constitucional ([ver aquí](#)) examinamos lo que llamamos el “poder ejecutivo” que, de manera provisoria y no sin cierta improvisación inicial, tuvieron algunos de los órganos de la Convención Constitucional (CC). Así, analizamos las atribuciones de: la Presidencia, Mesa Bicéfala, Mesa Ampliada y las coordinaciones de las comisiones provisorias. Y expusimos ciertos desencuentros que se podían dar por la eventual superposición de competencias entre estos distintos órganos ejecutivos.*

*Desde esa edición del Boletín, la regulación interna de la CC ha cambiado. Tras la entrada en vigencia de los cinco reglamentos permanentes, hoy es posible observar una regulación pormenorizada de cada uno de los órganos de la CC y, también, de la relación que existe entre ellos (sobre la arquitectura permanente de la CC [ver Boletín N°13](#)).*

*En esta edición nos centramos en los órganos que cuentan con atribuciones de carácter ejecutivo en dicha reglamentación permanente. Estos son: la Mesa Directiva, la Presidencia y las coordinaciones de las comisiones temáticas y de las comisiones no temáticas. Luego, hacemos algunas observaciones.*

## 1 / Órganos con poder ejecutivo en la Convención





## Mesa Directiva

**DE ACUERDO AL REGLAMENTO GENERAL**, “La Mesa Directiva es el órgano **ejecutivo superior**, colegiado, paritario, plurinacional e inclusivo de la Convención”. Y está “integrada por una Presidencia, una Vicepresidencia, cinco vicepresidencias adjuntas y dos vicepresidencias adjuntas indígenas de escaños reservados”.

En el período intermedio entre la instalación de la CC y la entrada en vigencia del Reglamento General, tal como lo advertimos en el Boletín N°7, la composición y actuación de la Mesa no fue homogénea, sino que asumió dos formas: la Mesa “Bicéfala” y la Mesa “Ampliada”. Actualmente, y en una suerte de unificación de competencias, el Reglamento las reúne bajo la denominación de “Mesa Directiva”.

Las normas que rigieron en el período provisorio de la CC otorgaron a la Mesa Bicéfala la facultad de proponer ternas al pleno para la designación de cuatro de los cinco miembros del Comité Externo de Asignaciones (CEA) -el quinto correspondía a un profesional indígena cuyo nombramiento fue privativo de la Mesa Bicéfala. Sin embargo, en los hechos esa Mesa Bicéfala se dio atribuciones no contempladas en dichas normas, como la facultad para celebrar convenios con instituciones públicas y privadas. En el ejercicio de estas dos atribuciones -las formales y las que no lo eran- se pudo advertir un actuar fraccionado de la Mesa: fue la Mesa Bicéfala quien finalmente decidía y ejecutaba, con prescindencia de las Vicepresidencias Adjuntas.

El Reglamento General permanente ha eliminado toda mención a la Mesa Ampliada, quedando tan solo la denominación de Mesa Directiva, órgano al cual se le atribuyeron una serie de facultades ejecutivas (para su desglose, ver Boletín 13 citado anteriormente).

Dentro de estas atribuciones, algunas en particular han generado ciertos problemas prácticos. Uno, por ejemplo, surgió producto de una discutida interpretación que hizo la Mesa Directiva del Reglamento General sobre la facultad que se le otorga a ella para “gestionar” las sesiones que el Pleno debe realizar fuera de Santiago. La Mesa decidió unilateralmente dicho lugar (Región del Biobío). Esto generó reclamos por parte de algunos convencionales. Finalmente, la Mesa debió hacer

una declaración en que reconocía que la facultad de elegir el lugar para las sesiones de la CC corresponde al Pleno.

Otro problema tuvo lugar en relación con el cronograma general de trabajo propuesto por la Mesa Directiva, y que fue recientemente aprobado por el Pleno ([ver aquí el cronograma](#)). Como es sabido, la CC debe redactar una propuesta de Constitución en un plazo máximo de nueve meses prorrogable, por una sola vez, por tres meses. Esta prórroga puede ser solicitada por quien ejerza la Presidencia de la CC o por un tercio de sus miembros, con una anticipación no superior a quince días ni posterior a cinco días previos al vencimiento del plazo de nueve meses, de acuerdo a lo que señala la Constitución. El problema con la propuesta de cronograma general fue que simplemente asumió los 12 meses para el trabajo de la CC, dando por hecho la prórroga de tres meses. En defensa de esta forma de proceder, algunas voces al interior de la CC sostuvieron que debía primar un “principio de realidad” por sobre el cumplimiento formal de las reglas.

Y otra dificultad está relacionada con las facultades de representación de la CC. Si bien la CC carece de personalidad jurídica, el Reglamento General encarga a la Presidencia representarla judicial y extrajudicialmente. Por su parte, el Auto Acordado dictado por la Corte Suprema para regular el procedimiento de reclamación por infracción a las reglas de procedimiento, le otorga a la Presidencia una facultad específica respecto de quienes sean reclamados en dicha acción ([vea aquí el Auto Acordado](#)). A la Presidencia le corresponde informar sobre la reclamación, sobre la calidad de convencionales de las y los reclamantes, y sobre el quórum que representan. También puede designar a un mandatario judicial distinto del que represente a los convencionales reclamados. No obstante todo lo anterior, tanto en la celebración de convenios, como en la representación judicial de la CC ante recursos de protección, quienes aparecen firmando en calidad de representantes de la CC son la Presidenta junto al Vicepresidente constitucional, lo que implica una discordancia entre lo que dispone el Reglamento y la práctica.

Sobre este punto, resulta relevante detenerse en la evolución que ha sufrido la función de celebrar convenios, debido a que en la etapa provisoria de la CC esta facultad se radicaba en la Mesa Bicéfala. Posteriormente, con la entrada en vigencia del Reglamento General, ella recae exclusivamente en la Presidencia, aún cuando en los hechos sigue siendo ejercida por la Mesa Bicéfala.

## La Presidencia

Durante la etapa provisoria de la CC, la Presidencia, al igual que la Mesa Directiva, ejerció su cargo de una manera un tanto discrecional, pues no había una regulación previa que detallara todas sus atribuciones. Así, el papel de la Presidencia se fue desarrollando en la práctica. Ejemplo de esto fue su

actuación frente al Pleno, abriendo, dirigiendo y clausurando sus sesiones. Fuera de estas prácticas, se definieron expresamente dos atribuciones para la Presidencia: validar, en conjunto con el Secretario de la CC, la inscripción de las y los integrantes de cada una de las comisiones provisorias, y adoptar las medidas pertinentes en caso de que un convencional no informe al CEA el personal de apoyo que hubiese contratado.

La falta de certeza sobre las atribuciones de la Presidencia fue superada por los reglamentos permanentes. Por ejemplo, ella ahora ejerce varias competencias de forma exclusiva, con independencia de la Mesa Directiva. Con todo, estas atribuciones exclusivas tienen un claro contrapeso: el Pleno, por cuanto éste “es el órgano deliberativo y **decisorio superior** de la Convención (...)”, según lo establece el Reglamento General. Esta subordinación de la Presidencia al Pleno también se advierte en el hecho de que ella tendrá como atribuciones, funciones y obligaciones, “aquellas que le asigne el Pleno para el adecuado funcionamiento de la Convención.”

Pero donde mejor se ve esta suerte de subordinación al Pleno es en la posibilidad de remoción que contempla el Reglamento General: “En todo momento, **una tercera parte de las y los convencionales constituyentes en ejercicio** podrán pedir la revocación de cualquiera de los cargos de la Mesa Directiva, por **causa grave y debidamente justificada**. Para acordar la remoción **se requerirá del voto conforme de la mayoría absoluta** de las y los convencionales constituyentes en ejercicio, reunidos en Pleno, en sesión especialmente convocada al efecto.”

Por otra parte, la representación de la CC en todo acto protocolar y ante instituciones públicas y privadas, sigue siendo una atribución de la CC. Ahora bien, para poder celebrar convenios con estas últimas, la Presidencia requiere autorización previa de la Mesa Directiva. Durante la etapa provisorio, como lo indicamos más arriba, no existía una regulación específica que le atribuyera a un determinado órgano la facultad de celebrar convenios. Así, en esta ausencia, fue la Mesa Bicéfala quien celebró los primeros convenios de colaboración. Es interesante notar que ahora, bajo la vigencia de los reglamentos permanentes, ha seguido interviniendo el Vicepresidente constitucional en la celebración de convenios. Pareciera ser, entonces, que existe en la práctica un reconocimiento especial a la figura de la Vicepresidencia con origen constitucional, por sobre las Vicepresidencias Adjuntas.

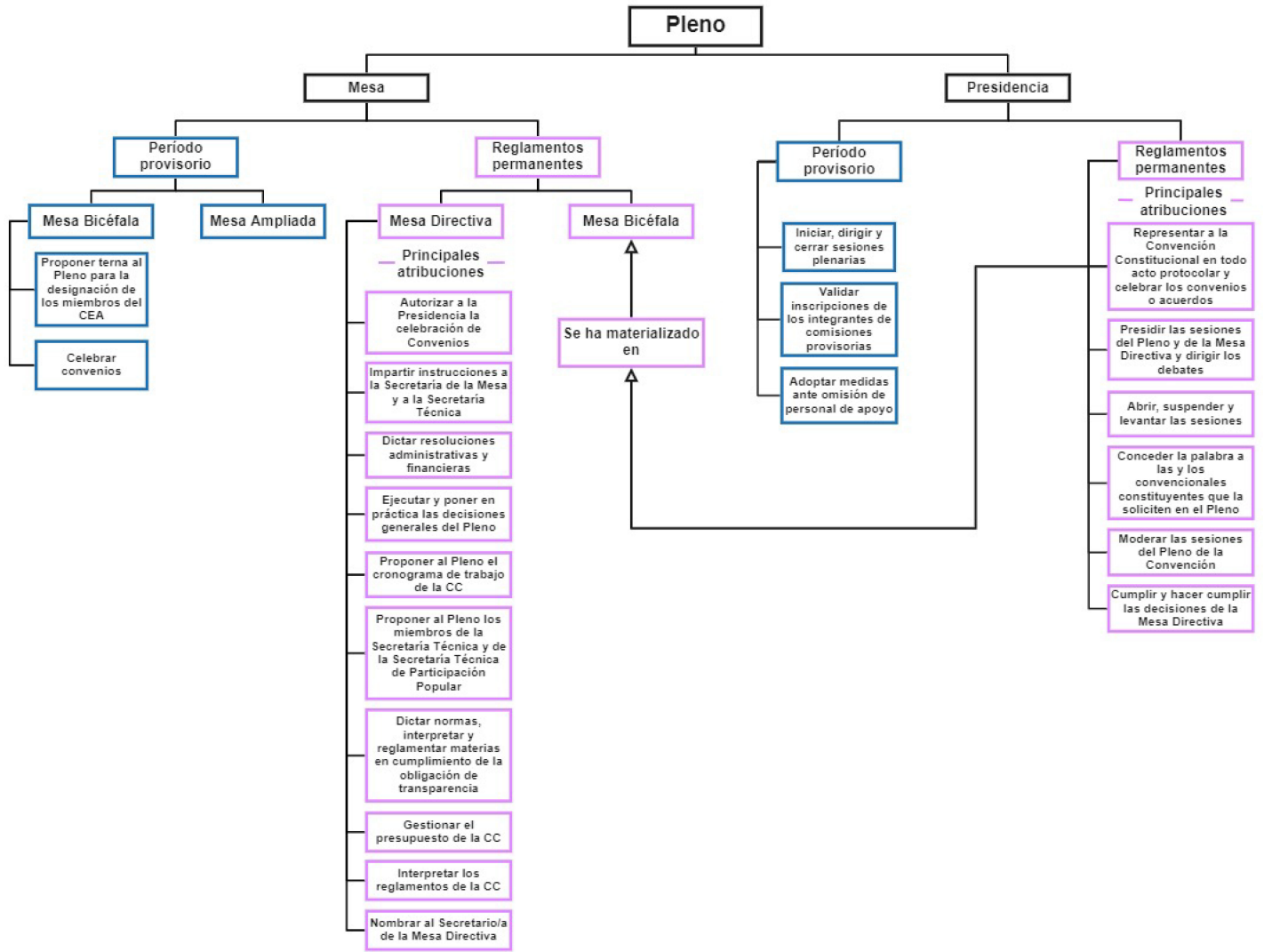
Otra atribución que la Presidencia ha heredado de la etapa provisorio es la de presidir las sesiones del Pleno, dirigir sus debates, abrir, suspender y levantar sus sesiones. El ejercicio de la atribución para declarar el cierre del debate puede ser solicitado por cualquier convencional bajo estas condiciones: “Durante la discusión, cualquier constituyente podrá pedir la clausura del debate, después de haberse ocupado en él la totalidad del tiempo destinado por la Mesa. Esta proposición se votará en

seguida, sin discusión. Aprobada la clausura, se votará inmediatamente el asunto sometido a discusión. Si se rechaza, podrá renovarse la petición de clausura después de haberse destinado al debate una hora adicional”.

La Presidencia, además, puede conceder la palabra a las y los convencionales que la soliciten en el Pleno. Durante la etapa provisoria de la CC, esta atribución fue en los hechos ejercida de manera compartida por la Presidenta y el Vicepresidente constitucional. Su ejercicio fue varias veces cuestionado por ciertos sectores de la CC, especialmente “Vamos por Chile”, los que reclamaron que la Mesa Bicéfala no los consideraba cuando pedían la palabra en el Pleno.

La reglamentación permanente mantiene la atribución de conceder la palabra en la Presidencia. Sin embargo, se exige la inscripción previa de las y los convencionales que quieran intervenir en los debates. Con estas inscripciones, la Mesa Directiva debe confeccionar una lista, cuidando otorgar los tiempos necesarios para que cada grupo político dentro de la CC cuente con una debida representación.

A continuación, un gráfico con las principales atribuciones de estos órganos ejecutivos, distinguiendo entre el período provisorio y el definitivo actual:



## Coordinaciones de las comisiones temáticas

La existencia de coordinadores y coordinadoras para las comisiones temáticas fue otra materia heredada de la etapa provisorio. Esta conformación paritaria no fue baladí, pues de ella surgió la interpretación de la paridad como piso y no como techo (**ver Boletín N°2**).

En los reglamentos permanentes hoy es posible apreciar una mayor densidad regulatoria de las coordinaciones de las comisiones temáticas. A continuación, algunos ejemplos de sus atribuciones ejecutivas:

### Atribuciones ejecutivas de las Coordinaciones

- Dirigir el debate, otorgar la palabra a las y los constituyentes que lo soliciten y disponer las medidas necesarias para el adecuado desarrollo de la sesión en sus respectivas comisiones.
- Declarar terminado el debate y someter a votación en general las propuestas de normas constitucionales.
- Vincularse regularmente unas con otras las Coordinaciones de las Comisiones Temáticas, al menos dos veces al mes, con el propósito de mantener un conocimiento recíproco del grado de avance de cada una de las comisiones, así como lograr la mayor armonización posible en el debate de temas de las comisiones.
- Encomendar labores administrativas a la Secretaría de la Convención Constitucional.
- Ordenar sesiones y trabajos extraordinarios, fuera de la jornada ordinaria –lunes a viernes, a lo menos 44 horas semanales distribuidas en sesiones en Pleno o comisiones u otras actividades relaciones– cuando hayan de desarrollarse o concluirse labores impostergables.
- La Coordinación de la comisión respectiva podrá acordar la forma de sesionar, sea presencial, telemática o híbrida.
- Solicitar al pleno, fundadamente, la creación de subcomisiones.

Al igual que las y los integrantes de la Mesa Directiva, las coordinaciones también pueden ser revocadas. Para hacer esto, un tercio de los y las convencionales que integran la respectiva comisión temática deben pedir la revocación de uno o ambos integrantes de la coordinación por causa grave y justificada. La solicitud debe ser aprobada por la mayoría de las y los integrantes de la comisión. Esta posibilidad fue contemplada en las normas provisorias de la CC, pero nunca fue aplicada.

A diferencia del Pleno que “debe” sesionar al menos dos veces al mes fuera de Santiago, las comisiones y subcomisiones temáticas deben “procurar” hacerlo una vez al mes. La gestión de esto es tarea de sus respectivas coordinaciones o de quien sea delegado por ellas. Al igual que en el Pleno, no se define de manera precisa quién decide el lugar. Pero la práctica parece ir mostrando que, y también al igual que en el Pleno, es la comisión la que decide el lugar, no su coordinación. Así, por ejemplo, la Comisión Forma de Estado decidió hace poco sesionar en las provincias de San Felipe de Aconcagua y Los Andes el día de mañana 9 de noviembre. Esto lo definió la comisión completa, no sólo la coordinación.

Unas palabras finales sobre las comisiones no temáticas. Entre ellas, sólo la Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad cuenta con una coordinación. Sin embargo, el Reglamento

de Participación y Consulta Indígena no precisó sus atribuciones. En cualquier caso, este silencio puede ser suplido mediante la aplicación supletoria del Reglamento General.

## 2 / Observaciones



**INDUDABLEMENTE, HA HABIDO UN APRENDIZAJE EN LA CC.** Su estructura orgánica está hoy (cuando ya han entrado en vigencia los reglamentos permanentes) mucho más definida y, dentro de ella, también lo están los órganos que tienen atribuciones de carácter ejecutivo.

Partiendo por la Mesa Directiva, la reglamentación permanente parece haber consagrado en ella un carácter plural y sus decisiones parecen estar sujetas a control de pares al interior de la CC. Un ejemplo de esto fue la designación de los integrantes de la Secretaría Técnica, la que, por la mayor precisión con que están definidas estas relaciones, no estuvo rodeada de la misma polémica que la designación de los integrantes del CEA.

Otro avance importante ha sido la preocupación que expresamente manifiesta la reglamentación permanente por la coordinación al interior de la CC. Así, por ejemplo, el cronograma aprobado contempla reuniones semanales en las que participan la Mesa Directiva y las coordinaciones de las comisiones temáticas, es decir, los órganos con poder ejecutivo. Esto parece fundamental para ir evitando la posibilidad de dispersión, superposición y duplicación de tareas y normas en el trabajo cotidiano de la CC.

Con todo, hay algunos puntos que observar. Lo que ocurrió con la decisión de sesionar en la Región del Biobío es revelador de eventuales tensiones entre la Mesa Directiva, como órgano ejecutivo, y el Pleno. Sin embargo, la cuestión se resolvió de un modo que parece razonable como principio general: en caso de duda sobre quién tiene competencia sobre una materia, debe ser el Pleno, en cuanto es el órgano deliberativo y decisorio superior de la Convención, quien tenga la última palabra.

Por otra parte, pareciera que la Vicepresidencia constitucional mantiene en la práctica el peso relativo que adquirió a partir de los primeros días de la CC, incluso por sobre lo que dice la



reglamentación permanente. Por ejemplo, aun cuando el Reglamento General le otorga a la Presidencia de la CC su representación judicial y extrajudicial, en los hechos han aparecido firmando la Presidenta y el Vicepresidente constitucional. Algo parecido ocurre con la firma de convenios. A pesar de que dicho reglamento encarga esta atribución a la Presidencia, en la práctica se sigue haciendo como se hacía durante la etapa provisoria de la CC: firman la Presidenta y el Vicepresidente constitucional, es decir, se mantiene la Mesa Bicéfala.

Y una última observación. En la séptima edición del Boletín, dedicada al poder ejecutivo en la CC provisoria, cuestionamos la posibilidad que se discutía en ese entonces de reemplazar a las y los integrantes de dichos órganos a la mitad del camino constituyente. Hay un aprendizaje en el ejercicio de esos cargos que es valioso, especialmente por el breve plazo en la CC debe despachar su trabajo. El Reglamento General, sin embargo, confirmó la regla. En consecuencia, todos los y las integrantes de los órganos ejecutivos tratados aquí serán reemplazados en el mes de enero próximo. Ninguno podrá ser reelecto, por lo que necesariamente se perderá una cierta memoria institucional.