

BOLETÍN DEL MONITOR / 2 de agosto de 2021

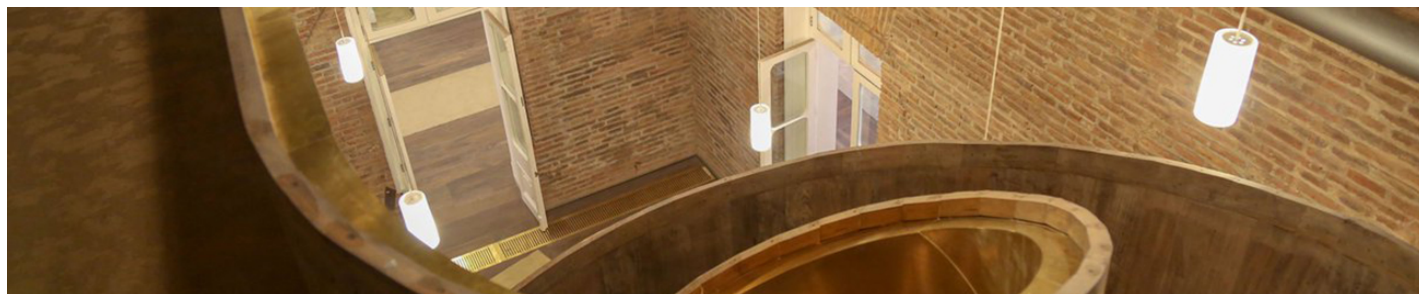
# La primera arquitectura de la Convención Constitucional

Número 2

## Monitor Constitucional CEP

*Este segundo número del Boletín del Monitor Constitucional está dedicado al diseño orgánico que está emergiendo en la Convención Constitucional (en adelante, CC). Tiene dos partes. En la primera (1), se describe dicho diseño orgánico a la fecha. En la segunda (2), se comentan algunos aspectos de esta primera arquitectura.*

### Descripción



**EL DISEÑO ORGÁNICO DE LA CC ESTÁ, DE A POCO, EMPEZANDO A TOMAR FORMA.** Una vez instalada, su primer acto fue elegir una Presidenta y un Vicepresidente, como lo manda la Constitución vigente. En su primera semana de funcionamiento, la CC decidió ampliar la Vicepresidencia a ocho miembros, sumando siete integrantes en calidad de “adjuntos” al cargo que desde la instalación desempeña Jaime Bassa.

Los nuevos vicepresidentes adjuntos fueron electos recién en la cuarta semana de funcionamiento de la CC, siguiendo los criterios de corrección plurinacional, género y descentralización, con integración paritaria y con dos vicepresidencias reservadas para escaños reservados. Resultaron

electos **Elisa Giustinianovich** (Lista Coordinadora Social Magallanes), **Pedro Muñoz** (Colectivo Socialista), **Isabel Godoy** (Pueblo Colla), **Rodrigo Rojas** (Lista del Pueblo), **Tiare Aguilera** (Pueblo Rapa Nui), **Rodrigo Álvarez** (Unión Demócrata Independiente) y **Lorena Céspedes** (Independientes No Neutrales).

Así las cosas, la CC ha interpretado en un sentido restringido la disposición constitucional que señala: “En su primera sesión, la Convención deberá elegir a un Presidente y a un Vicepresidente”. Es decir, ha entendido esta norma como un mandato de conducta para la primera sesión y no como un mandato para el diseño de la mesa de la CC. Esta interpretación es perfectamente plausible por lo que, antes de criticarla desde la hermenéutica jurídica (como lo han hecho algunos convencionales constituyentes), la cuestión es preguntarse por su efecto práctico: ¿facilitará el trabajo de la CC esta cantidad de Vicepresidencias adjuntas?

Cabe señalar que la expansión del número de integrantes de las mesas directivas de las asambleas o convenciones constitucionales no es un hecho inédito en los procesos constituyentes latinoamericanos. Así, en el caso Colombia (1991) contaba con una presidencia tripartita (y una Comisión de la Mesa compuesta por los presidentes más los presidentes y los vicepresidentes de las comisiones). Por su parte, en Bolivia (2006) existía una directiva de 11 personas con presidencia, una vicepresidencia y cuatro secretarías. Finalmente, en Ecuador (2007-2008) su asamblea contó con dos vicepresidencias y un total de cuatro vicepresidentes (sobre estas experiencias y sus consecuencias para el desarrollo del proceso, [Ver más aquí](#)).

Por otro lado, a partir de la segunda semana de trabajo la CC empezó a adoptar “normas básicas” para su funcionamiento provisional. Éstas contemplan tres comisiones que, en un plazo de 30 días corridos, deben entregar sus propuestas al Pleno sobre las siguientes materias:

- Reglamento
- Ética
- Presupuestos y Gobierno Interior (en adelante, de Presupuestos).

Durante su tercera semana de funcionamiento, la CC aprobó cinco comisiones más, las que también en un plazo de 30 días corridos deben hacer llegar al Pleno sus propuestas sobre las siguientes materias:

- Derechos Humanos, de Verdad Histórica y Bases para la Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (en adelante, Comisión de DDHH).
- Comunicaciones, Información y Transparencia (en adelante, Comisión de Comunicaciones).

- Participación y Consulta Indígena (en adelante, Comisión de Participación Indígena).
- Participación Popular y Equidad Territorial (en adelante, Comisión de Participación Popular).
- Descentralización, Equidad y Justicia Territorial (en adelante, Comisión de Descentralización).

Las comisiones tienen un número variable de integrantes. Las más numerosas son las de Reglamento y Participación Popular, con 31 y 28 miembros, respectivamente. Luego, la de Ética y la de Participación Indígena, con 17 cada una. La de Derechos Humanos tiene 16. La de Presupuestos y la de Descentralización tienen 15 cada una. Y la de Comunicaciones tiene 15 miembros. Cabe destacar que cualquier convencional puede participar en una Comisión que no sea la suya con derecho a voz, pero no a voto.

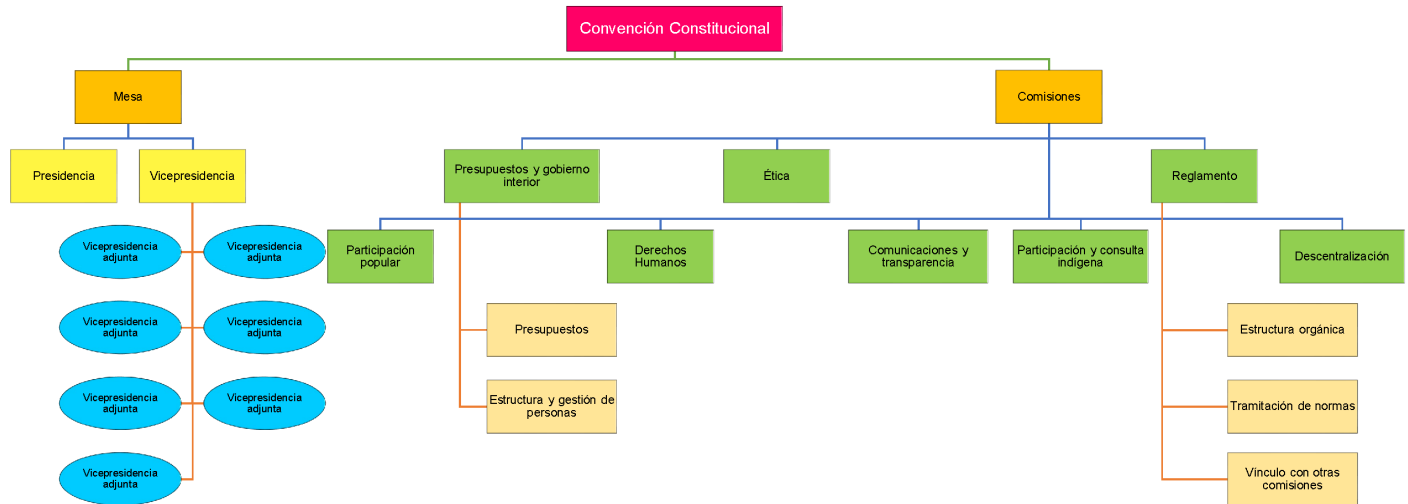
Todas las comisiones están encabezadas por una “coordinación”, compuesta por dos convencionales. En todas ellas hay paridad en sentido estricto, salvo en la de Descentralización, en la cual la coordinación está a cargo de dos mujeres. A diferencia de las demás comisiones, en ésta el criterio de paridad fue interpretado como piso, no como techo (sobre el origen de esta interpretación, ver **Boletín del Monitor N°1**).

Asimismo, todas las comisiones cuentan con una “secretaría de actas” integrada por funcionarios del Congreso Nacional.

Las distintas comisiones provisorias también se han dotado de una orgánica para facilitar su funcionamiento. Por ejemplo, algunas han dividido su trabajo en subcomisiones. La Comisión de Presupuestos, creó dos subcomisiones: Presupuestos, y Estructura y Gestión de Personas. Asimismo, la de Reglamento creó tres subcomisiones: Estructura Orgánica y de Funcionamiento, Iniciativa y Tramitación de Normas Constitucionales, y Vínculo con las otras comisiones.

Por otro lado, la Comisión de Participación Indígena contempla una “Secretaría de Participación y Consulta Indígena”, y la de Participación Popular una “Secretaría Técnica de Participación Popular y Equidad Territorial”.

En consecuencia, a la fecha la CC exhibe la siguiente arquitectura:



## Comentarios



**LOS COMENTARIOS QUE SIGUEN TOCAN TRES MATERIAS.** La primera tiene que ver con los ámbitos de competencia de las comisiones y la existencia de algunas superposiciones entre ellos. La segunda atiende a la propuesta de introducir secretarías en algunas comisiones sin que todavía se haya creado la Secretaría Técnica de la CC. Finalmente, la tercera tiene que ver con el objetivo, competencias y vigencia de la Comisión de Derechos Humanos.

### Superposición de ámbitos de competencia

Las primeras tres comisiones creadas (Reglamento, Ética y Presupuestos) parecen del todo necesarias para echar a andar el trabajo de la CC y son claramente funcionales a este cometido. Tienen, además, ámbitos de competencia bastante definidos. Sin embargo, hay una aparente superposición de competencias en materia presupuestaria entre la Comisión de Reglamento y la de Presupuestos. La primera debe “proponer un presupuesto adecuado” para el funcionamiento

reglamentario de la CC, mientras que la segunda debe “identificar necesidades presupuestarias y administrativas para el desarrollo óptimo del proceso constituyente.”

Con todo, esta superposición en materias presupuestarias parece algo inevitable por el propio cometido de estas comisiones. Además, decimos que esta superposición de competencias es sólo aparente y no efectiva, ya que, ninguna de estas comisiones tiene competencia para adoptar decisión alguna, sino que sólo pueden elevar propuestas al Pleno, el que será en última instancia el que tenga la última palabra. Por lo mismo, es importante que estén en comunicación recíproca mientras toman sus decisiones presupuestarias, conversación a la que debería sumarse la Comisión de Ética, pues entre sus tareas debe “proponer un presupuesto adecuado a sus objetivos.”

También se perciben algunas posibles superposiciones de ámbitos de competencia con las cinco comisiones que fueron creadas con posterioridad. Por ejemplo, entre la de Reglamento y la de Participación Indígena. La primera debe proponer “los mecanismos que aseguren a los pueblos y naciones originarias la participación efectiva, vinculante y continuada, conforme a la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”. Esta materia es propia de la Comisión de Participación Indígena.

También hay un traslape entre la Comisión de Reglamento y la de Participación Popular. Esto se debe a que entre las tareas asignadas a la de Reglamento están los “mecanismos de participación popular”. Y entre las funciones de la Comisión de Participación Popular está la de “proponer insumos para la elaboración de un reglamento de participación popular, que contemple mecanismos de vinculación e incidencia, integrando la diversidad territorial, cultural, social, de pueblos y de género.” La duplicación de funciones parecería evidente.

Nuevamente hay otra superposición de ámbitos de competencia entre la Comisión de Reglamento y la de Descentralización, pues la primera debe proponer “normas de inclusión, interculturalidad, plurinacionalidad, igualdad de género y **descentralización**” (Énfasis agregado); mientras que la segunda debe velar porque “la Convención, pese a su carácter nacional, lleve adelante el proceso constituyente de modo descentralizado, con plena inclusión de las regiones.”

La última superposición que se observa se encuentra en los ámbitos de competencia de las comisiones de Comunicaciones y la de Derechos Humanos. La primera debe “elaborar una propuesta de comunicación de los actos realizados en el contexto del trabajo de la Convención Constitucional, que asegure la transparencia, publicidad y acceso total a la información de los debates, actas, documentos e informes que se desarrollen tanto en las comisiones y sesiones, garantizando el acceso de medios de comunicación tradicionales y digitales.” Por su parte, la de Derechos Humanos

debe “promover una campaña comunicacional institucional que informe sobre la importancia de una cultura de respeto a los derechos humanos, con apoyo en la sociedad civil y en las organizaciones sociales.”

Cabe esperar que las comisiones trabajen en comunicación permanente entre sí para evitar los problemas que podrían derivarse del traslape entre sus tareas. En este sentido, es una buena noticia el hecho de que la Mesa haya comenzado a fijar espacios de trabajo en conjunto con las coordinaciones de cada comisión. Lo mismo cabe destacar respecto a las subcomisiones recién creadas por la Comisión de Reglamento, entre las que se establece la de “Vínculo con otras comisiones”, cuya función es “generar un articulado armonizado con el trabajo” del resto de las comisiones. Esto le quita sustento a una pregunta que puede haber quedado rondando: ¿no habría sido mejor que las tres comisiones nuevas (Participación Indígena, Participación Popular y Descentralización) se hubiesen organizado como subcomisiones de la Comisión de Reglamento? O, al menos, que se hubiese creado una Comisión de Participación con dos subcomisiones: una de participación general y la otra de participación indígena. Será tarea de la Subcomisión de “Vínculo” conectar este conjunto de comisiones que se han creado.

## Las secretarías técnicas y la Secretaría Técnica

Otro punto a observar es el de la asesoría técnica. Como se sabe, la Constitución ordena a la CC constituir una Secretaría Técnica, “(...) que será conformada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional.” Esta Secretaría Técnica (en adelante, ST) aún no ha sido creada. Su importancia para el buen desarrollo del proceso constituyente es enorme y la CC aún tiene que definir en detalle ese papel (sobre los posibles roles que podría adoptar la ST, ver [Puntos de Referencia del Monitor Constitucional](#)).

Este vacío contrasta con el hecho de que a lo menos una comisión ya contempla la creación de su propia secretaría. La Comisión de Participación Popular debe contemplar “una orgánica de apoyo técnico, denominada Secretaría Técnica de Participación popular y equidad territorial que se relacionará con la comisión y la vocalía de participación popular.”

¿Implica esto que, además, de la ST, habrá comisiones que contarán con sus propias secretarías técnicas? Si esto es así ¿cómo se evitará la superposición de tareas con aquellas que deberá desempeñar la ST? ¿No arriesga esto el peligro de malgastar recursos en duplicación de funciones? ¿No será mejor centralizar el apoyo técnico en una ST robusta, que pueda asistir en las distintas dimensiones del trabajo constituyente y que además tenga una visión de conjunto sobre el trabajo de la CC que permita gestionar más eficientemente la información? Con esto no quiere decirse que

sea la ST la que se encargue de la participación en el proceso constituyente. Ese probablemente sería un error, pues podría desdibujar el papel de asesoría y no de gestión que debe tener la ST. La participación ciudadana debería ser tarea de una comisión integrada por convencionales constituyentes. Ella está estrechamente conectada con la redacción de una nueva Constitución, por lo cual no sería aconsejable distanciar su gestión y responsabilidad política de la función convencional. La asesoría propiamente técnica para este trabajo debería provenir de la ST. El rol que debería tener la ST en materias de participación es de colaboración por la vía de allegar conocimiento a las y los convencionales a cargo.

## El objetivo, competencia y vigencia de la Comisión de Derechos Humanos

Este comentario se relaciona con una cuestión más de fondo y compleja que los anteriores.

Dicho sintéticamente, la CC toma dos grandes tipos de decisiones: procedimentales y sustantivas. Las primeras tienen por objeto posibilitar la toma de las segundas, que son las relativas a las normas del nuevo texto constitucional que la CC debe proponer a la ciudadanía. La distinción es relevante porque, entre otras cosas, determina la regla de votación aplicable: las decisiones sustantivas deben ser aprobadas por 2/3, así como las procedimentales que regulen la forma en que ellas se votan.

Las comisiones que se han creado hasta ahora responden a decisiones procedimentales, es decir, persiguen que la CC se vaya organizando con el objeto de poder encarar más adelante el trabajo de decidir sobre normas sustantivas. Además, tienen un carácter transitorio que es adecuado a la etapa de trabajo en que se encuentra la CC. Existe sin embargo una excepción: la Comisión de Derechos Humanos.

El objetivo principal que se le ha fijado a esta comisión reza así: **“definir un marco común de lo que se comprende como derechos humanos**, desde una dimensión individual, colectiva e intercultural, incorporando la perspectiva de género y los estándares de los Derechos Sociales, Económicos, Culturales, Ambientales y de la Naturaleza; **además de proponer las bases para un sistema plurinacional de rango constitucional de protección de los mismos**; promoviendo garantías de no repetición de vulneraciones de estos derechos, asegurando la coherencia del trabajo Constituyente en sintonía con los lineamientos, principios e instrumentos internacionales sobre la materia, apuntando a consolidar una cultura de respeto, promoción y garantía de los derechos humanos en nuestro país. La Comisión deberá tener una visión histórica para el establecimiento de los principios relativos al derecho a la verdad, justicia, memoria y reparación, **de manera que se garanticen en la nueva Constitución**, y que sienten las bases del proceso constituyente” (Énfasis agregado).

Asimismo, se señala que esta comisión debe ocuparse de un “enfoque de derechos humanos (...) que debe permear y ser transversal a todo el debate y **definiciones que se adopten en la Convención Constitucional**, por lo que una de las tareas de la presente Comisión debe ser velar por dicho objetivo” (Énfasis agregado).

Estas citas evidencian el carácter sustantivo del trabajo que está llamada a realizar la Comisión de Derechos Humanos, un trabajo que parece concebirse como el primer paso en la construcción de las futuras normas constitucionales sobre derechos fundamentales. Al ser así, los contenidos que genere esta comisión deberán ser votados por 2/3, así como las normas que regulen dicha votación.

Hay un comentario adicional que se puede hacer sobre esta comisión. A diferencia de las siete comisiones restantes, es dudoso su carácter transitorio. A la hora de diseñar su “mecanismo de trabajo”, la comisión deberá “mantener una participación activa y en igualdad de condiciones **durante todo el proceso**. De esta manera, la presente comisión deberá contar con los recursos económicos y medios idóneos suficientes para garantizar los principios precedentes” (Énfasis agregado).

Si, efectivamente, esta comisión no es transitoria, sino que es la primera de carácter permanente, el argumento sobre la regla de votación recién enunciado se ve reforzado.