

BOLETÍN DEL MONITOR / 6 de septiembre de 2021

Presidencia, Mesa y Coordinaciones: el poder ejecutivo en la Convención Constitucional

Número 7

Monitor Constitucional CEP

En estos días, la Convención Constitucional (CC) está discutiendo la reglamentación a la que deberá someterse para empezar a deliberar sobre los contenidos de la nueva Constitución. Entre las muchas cuestiones que se están discutiendo están los órganos que tendrán alguna autoridad en la CC.

En estos meses preparatorios del trabajo constituyente, se desarrollaron algunos de esos órganos. Los originales fueron el Pleno, por supuesto, la Presidencia y la Vicepresidencia. Con el correr de los días, a la Presidencia y Vicepresidencia se le agregaron siete Vicepresidencias “Adjuntas”. Entonces, la Mesa de la CC quedó compuesta por nueve personas. Además, se crearon comisiones, que fueron dirigidas cada una por una “coordinación” integrada por dos convencionales.

El poder del Pleno y, en general, de las comisiones tiene un carácter más bien deliberativo y colegiado. El de la Presidencia, Vicepresidencia, Vicepresidencias Adjuntas y coordinaciones, tiene un carácter más ejecutivo. Estos órganos, los más ejecutivos de la CC, son los que nos interesan en este séptimo Boletín del Monitor Constitucional.

Se examinan de la siguiente manera. Primero, se observan los que han venido funcionando en forma provisoria hasta estos días, cuando se discute la reglamentación que dará forma permanente la CC. Luego, se analiza la forma en que están siendo configurados en dicha reglamentación. Por último, se hacen algunas observaciones.

1 / Las tareas ejecutivas hasta ahora



La Presidencia ha ejercido algunas tareas en forma privativa, otras en conjunto con la Vicepresidencia, y, recientemente, en conjunto con las siete Vicepresidencias Adjuntas. A lo primero le llamaremos Presidencia, a lo segundo, Mesa Bicéfala, y, a lo tercero, Mesa Directiva. En este orden se examinan a continuación.

Presidencia

Hasta ahora, la Presidencia ha desarrollado su función ejecutiva en forma privativa mediante prácticas como, por ejemplo, dirigir el Pleno, declarar abiertas y terminadas sus sesiones. Además, se le encargaron formalmente algunas tareas como, por ejemplo, validar la integración por parte de los y las convencionales en alguna de las comisiones provisorias que se constituyeron.

La Mesa Bicéfala

Conjuntamente, la Presidencia y Vicepresidencia desarrollaron una práctica importante en relación con el Comité Externo de Asignaciones (CEA). Según las normas básicas de funcionamiento provisorio, la designación de las y los integrantes del CEA se realizaría por medio de ternas propuestas a la Mesa, elaboradas por las cinco entidades que debían proveer dichos integrantes en comisión de servicio: la Cámara de Diputados, el Senado, la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia y la Tesorería General de la República. La Mesa debía seleccionar a una persona de cada terna, para luego ser aprobadas como un todo por el Pleno. Ahora bien, antes del reglamento de asignaciones, pero después de la ampliación de la Mesa a la Mesa Directiva, la Mesa Bicéfala negoció directamente con el Congreso Nacional para obtener el nombre de el y la funcionaria que integraría el CEA. En este caso no se usó el mecanismo de terna que se usó en el de los restantes miembros propuestos por la Contraloría, el Consejo para la Transparencia y la Tesorería. Por último, la Mesa Bicéfala nombró directamente al profesional indígena sin intervención de las

Vicepresidencias Adjuntas. De este modo, en la propuesta de integrantes para el CEA que se hizo al Pleno de la CC, la Mesa Bicéfala fue especialmente influyente, imponiendo su criterio sobre algunas posiciones que, en el Pleno, solicitaban no pronunciarse sobre los nombres propuestos por el Congreso Nacional, pues no venían en terna. La razón que dio la Mesa Bicéfala fue práctica: las personas provenientes de ambas Cámaras del Congreso no residían en Santiago y, por esto, necesitaban contar con la certeza de que quienes nombrasen podían viajar para asistir a la CC.

También, la Mesa Bicéfala celebró convenios de asesoría con distintas instituciones del Estado, universidades y una organización internacional ([ver Boletín del Monitor N°6](#)). La facultad de representar a la CC por parte de la Mesa Bicéfala fue una materia discutida. La Comisión de Presupuestos sostuvo que la CC “carece de personalidad jurídica, razón por la cual no puede ser parte de relación jurídica estatutaria o laboral alguna con aquellas personas que desempeñen funciones de cualquier naturaleza en la misma” ([ver más aquí](#)). Esta cuestión se extendió a la posibilidad de que la Mesa Bicéfala pudiera actuar “en representación” de la CC. Un ejemplo de esto han sido los convenios celebrados entre la CC y otras instituciones y organismos, incluyendo los gobiernos regionales recién instalados. Para salvar el punto, se ha usado la siguiente fórmula: “La representación de doña Elisa Loncon Antileo para actuar por la Convención Constitucional proviene de su elección como Presidenta de dicha instancia en elección realizada el día domingo 4 de julio de 2021, y la representación de don Jaime Andrés Bassa Mercado para actuar por la Convención Constitucional proviene de su elección como Vicepresidente de dicha instancia en elección realizada el día domingo 4 de julio de 2021.”

La Mesa Directiva

La ampliación de la Mesa Directiva a siete Vicepresidencias Adjuntas consideró reglas detalladas para su nombramiento ([ver Boletín del Monitor N°3](#)). Sin embargo, el reglamento que permitió incorporar esas Vicepresidencias Adjuntas fue escueto al definir sus competencias: “Mientras no se sancione el Reglamento definitivo de la Convención, sus funciones serán colaborar con las tareas propias de la Mesa y facilitar la articulación entre la Mesa, el Pleno y las comisiones de trabajo de la Convención Constitucional.” En la práctica, la Mesa Directiva ha tenido un papel en la proposición de las reglas que fijaron un plazo común (28 de agosto) para el término del trabajo de todas las comisiones provisorias y el procedimiento para aprobar el reglamento permanente de la CC. En el plano simbólico, la Mesa Directiva, con todos sus integrantes, dio a fines de la semana pasada una conferencia de prensa respaldando una solicitud suscrita por la Presidenta y dirigida al Gobierno para que éste suplemente ciertas partidas presupuestarias de la CC.

Coordinaciones

Las comisiones provisorias, cuyo trabajo está concluyendo, han sido dirigidas por dos personas en calidad de coordinador(a)s. Las normas comunes que para ellas aprobó el Pleno equipararon su rol al de la Mesa de la CC: “Los coordinadores de la comisión deberán cumplir funciones similares a aquellas que tiene la Mesa de la Convención”. Cabe notar que, hasta ahora, dicha Mesa no ha contado con un catálogo muy definido de funciones. Éstas, más bien, se han ido materializando en la práctica. Con todo, existen algunas funciones ejecutivas comunes asignadas a la coordinación de las comisiones provisorias y, también, ciertas funciones específicas para algunas.

Entre las comunes se encuentran la fijación de un cronograma de trabajo para la respectiva comisión y la de las tablas para sus sesiones. También la de recibir las renunciaciones que presenten los miembros a sus respectivas comisiones y transmitir las a la Secretaría de la CC. Además, la de colaborar con la Comisión de Reglamento en el ensamblaje de todas las propuestas de reglamento que reciba de las comisiones provisorias (trabajo que se está realizando mientras se escribe este séptimo Boletín del Monitor). Y la obligación de cada coordinación de propender a generar un trabajo colaborativo con las demás comisiones de la CC “con miras a armonizar sus respectivos objetivos.”

Entre las funciones específicas de ciertas comisiones, cabe destacar la de la Comisión de Ética: “La Coordinación llevará un registro de las eventuales denuncias sobre materias relacionadas con el objeto de esta Comisión, recibidas previo a la aprobación del reglamento definitivo, para ser remitidas al Comité permanente de Ética tan pronto éste quede constituido. Estos casos se someterán a las normas de ética y probidad aplicables a diputadas y diputados. Se informará de este régimen transitorio al Pleno de la Convención.” Cabe señalar que la CC aprobó a inicios de agosto que, mientras no se constituya el comité permanente de ética, las denuncias que la Comisión de Ética provisoria reciba serán derivadas a la Mesa Directiva para su evaluación y resolución ([ver más aquí](#)).

También vale la pena señalar el caso de la Comisión de Presupuestos, que radicó en su coordinación la tarea de elaborar los textos sobre la organización del trabajo, para luego ser pasados a la consideración de la comisión.

Por último, es interesante apuntar aquí el caso más o menos excepcional de las Comisiones de Presupuestos y la de Comunicaciones. Como señalamos más arriba, hay dos formas básicas de poder en la CC. Uno es el de carácter ejecutivo de los órganos a que se refiere este séptimo Boletín. El otro es de carácter deliberativo y colegiado del Pleno y de las comisiones. Sin embargo, en el caso de las dos comisiones recién nombradas, son ellas mismas las que ejercen tareas que, si bien no son

propiamente ejecutivas, tampoco son deliberativas. Se trata de tareas de supervigilancia. Así, la Comisión de Presupuestos debe “supervigilar el orden administrativo e interno de los servicios de la Convención”, y la de Comunicaciones debe “supervigilar a los encargados de transparencia activa, para que toda la información esté subida en las diversas plataformas (...)”

2 / La configuración de los “órganos ejecutivos” en el reglamento



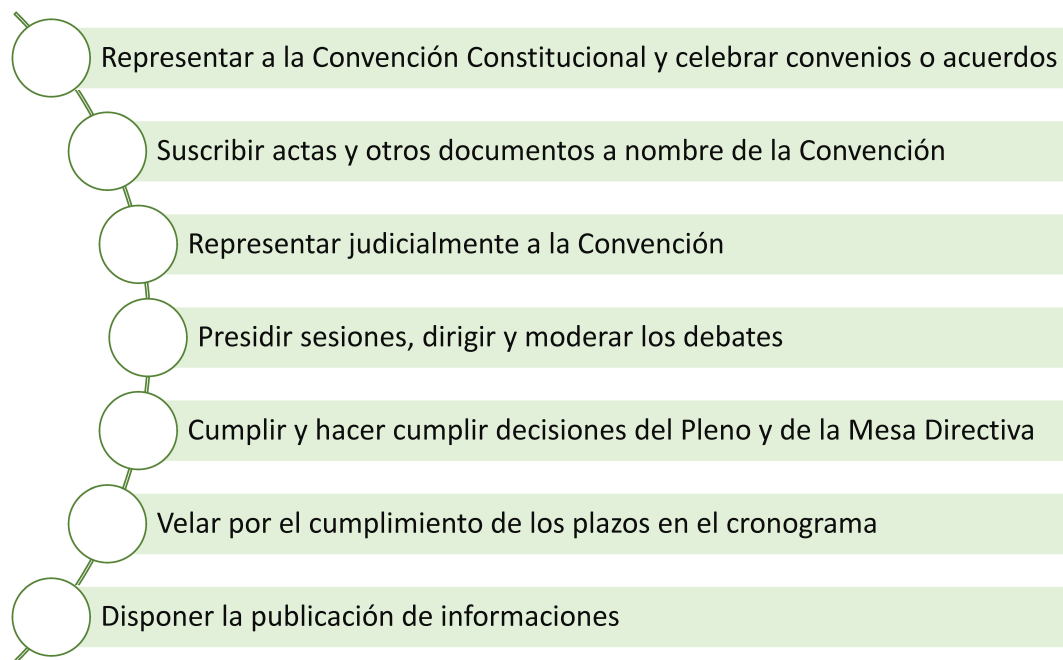
Al cierre de este Boletín, la Comisión de Reglamento junto a las coordinaciones de las comisiones provisorias y a la Secretaría de la CC, están trabajando en el ensamblaje de todas las propuestas reglamentarias a objeto de someterlas a la consideración del Pleno. Por lo mismo, este escenario puede cambiar. Sin embargo, es posible advertir la forma básica en que serán formalizados los órganos “ejecutivos” de la CC. En lo que sigue, se examina esta cartografía tentativa. Antes, sin embargo, es importante tener presente una consideración general: se está proponiendo que la Mesa Directiva sea rotativa. Sobre esto se volverá al final.

Presidencia

La Presidencia se está configurando en dos reglamentaciones: en el reglamento vigente de asignaciones y en la propuesta de reglamento de la Comisión de Reglamento.

El reglamento sobre asignaciones creó dos órganos, el Comité Externo de Asignaciones y la Dirección de Administración, Finanzas y Transparencia de la Convención Constitucional ([ver más aquí](#)). Esta última dirección debe gestionar la ejecución del presupuesto de la CC y depende directamente de la Presidencia de la CC. De este modo, debe administrar y gestionar los bienes y servicios adscritos a la CC conforme a las instrucciones y orientaciones de la Presidencia. Además, la Presidencia debe autorizar previamente un conjunto de actos ejecutados por esa dirección.

La tabla que sigue resume el conjunto de atribuciones generales que se proponen para la Presidencia:



Vale la pena detenerse en una atribución muy importante que se propone para la Presidencia, pues nos proyecta, por primera vez, hacia el término del trabajo constituyente. Se trata de la facultad de la Presidencia para proponer al Pleno el cierre del debate constitucional: “Una vez que todas las iniciativas constitucionales hayan sido tramitadas conforme al Reglamento y no quedaran propuestas de normas constitucionales ni indicaciones pendientes de debate y votación, la Presidencia de la Convención dará cuenta al Pleno de esta circunstancia y propondrá dar por cerrado el debate constitucional. El cierre del debate constitucional será declarado por la Presidencia de la Convención previa aprobación por la mayoría del Pleno (...)”

Mesa Bicéfala

La distinción entre Mesa Bicéfala, compuesta únicamente por la Presidenta y el Vicepresidente, y Mesa Directiva o ampliada a las siete Vicepresidencias Adjuntas, desaparece en las propuestas reglamentarias. Éstas sólo se refieren a la Mesa Directiva, que comprende a esas tres autoridades conjuntamente. Todo indica, por tanto, que esta forma de entender la Mesa desaparecerá. Además, todas las vicepresidencias (la que se origina en la Constitución vigente y las siete adjuntas), quedan en una relativa igualdad, salvo por dos circunstancias: se eligen de una forma distinta y la Vicepresidencia contemplada en la Constitución -no las adjuntas- tiene preferencia para subrogar a la Presidencia.

Mesa Directiva

Se proponen para la Mesa Directiva distintas atribuciones. Por ejemplo, tiene atribuciones sobre la gestión de la CC y la ejecución de su presupuesto. Así, la Mesa Directiva puede instruir directrices generales sobre la gestión interna, administración y transparencia de la CC. Y, viceversa, quien se desempeñe como Director(a) de Administración, Finanzas y Transparencia debe proponer a la Mesa Directiva la reasignación de recursos o la asignación de nuevos recursos para el correcto funcionamiento de la CC. Sobre esto se volverá más abajo.

Asimismo, hay atribuciones de supervisión. Cada 15 días, la Dirección de Administración, Finanzas y Transparencia debe informar sobre la marcha administrativa y financiera de la CC a la Mesa Directiva y a la Comisión de Presupuestos o al órgano que la reemplace en las reglas permanentes de la CC. También debe proponer a la Mesa Directiva y a la señalada comisión que dicten resoluciones para el mejor funcionamiento administrativo y financiero de la CC. Sobre esto también se volverá más abajo.

En la reforma a las reglas provisorias de fines de agosto, que buscaba fijar el cronograma de aprobación del reglamento de la CC, se otorga competencia a la Mesa Directiva para que, en coordinación con la Comisión de Reglamento, establezca los plazos de las etapas de sistematización, discusión y votación de las propuestas reglamentarias.

Coordinaciones

La propuesta de Reglamento mantiene el trabajo en comisiones temáticas y su coordinación a cargo de dos personas en forma paritaria, elegidas por la mayoría de las y los integrantes de cada comisión. Su revocación se regula más detalladamente. Para iniciar un procedimiento de revocación, la propuesta exige que un tercio ($\frac{1}{3}$) de las y los integrantes de la comisión la soliciten respecto de uno o ambos coordinadores, por causa grave (no se especifica) y debidamente justificada. Para acordar la remoción se requiere el voto favorable de la mayoría de sus integrantes en sesión especial. Aprobada la revocación, la o las personas afectadas quedarían inhabilitadas, en lo sucesivo, para coordinar la respectiva comisión.

Las coordinaciones tienen entre sus tareas dirigir el debate e informar periódicamente al Pleno sobre el avance de su trabajo. Al igual que a la Presidencia de la CC, a las comisiones les corresponde declarar terminado el debate y someter a votación las propuestas de normas constitucionales.

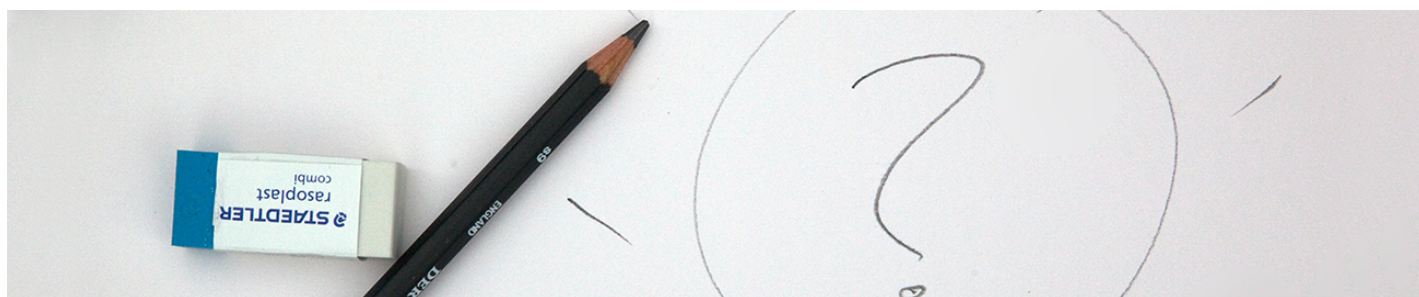
Asimismo, se propone que las coordinaciones de cada comisión (o un tercio de las y los convencionales que la integran), puedan solicitar fundadamente al pleno de la respectiva comisión

crear una subcomisión por un plazo determinado y para fines específicos. Su creación requiere la mayoría absoluta de sus integrantes.

También se propone la vinculación formal entre las coordinaciones de las distintas comisiones en forma regular, dejando en manos de aquéllas la tarea de acordar su forma y periodicidad. El propósito aquí es mantener un conocimiento recíproco del grado de avance de cada comisión.

La Comisión de Descentralización ha hecho una propuesta reglamentaria que cabe mencionar: facultar a las comisiones para sugerir acuerdos y convenios a la Mesa Directiva orientados a facilitar su trabajo y despliegue territorial. Y, también, facultar a dichas comisiones para que, a través de sus respectivas coordinaciones, se opongan a los acuerdos y convenios suscritos por la Mesa Directiva, cuando se estime que estos son contrarios a los fines de la CC o de sus comisiones.

3 / Algunas observaciones



Lo que nació mayormente como práctica ahora se está formalizando en reglas. Esto es, en sí, una buena noticia. Hay una mayor formalización de autoridades y de ámbitos de competencia. Y parece haber un carácter más plural y sujeto al control de pares en las decisiones de la Mesa Directiva, especialmente a la hora de nombrar integrantes de ciertos órganos. Esto será importante cuando se nombre la crucial Secretaría Técnica de la CC.

El carácter rotativo que se está proponiendo para la Mesa Directiva, sin embargo, genera dudas. “Todos sus cargos serán reemplazados transcurridos seis meses desde la instalación de la Convención Constitucional. Estarán inhabilitados para ser parte de la Mesa Directiva las y los convencionales que hayan sido parte de la misma con anterioridad”, dice la propuesta. Si ella se aprueba, en enero de 2022 habrá otras nueve personas en la testera del Pleno. ¿Será una buena idea considerando el tiempo que toma aprender el oficio asociado a cada cargo y el breve plazo que tiene la CC para elaborar un texto de nueva Constitución?

Por último, el Pleno deberá ser especialmente cuidadoso al delimitar ámbitos de competencia. Al menos respecto de dos materias se están haciendo propuestas que podrían generar conflictos por la superposición de dichos ámbitos. Una es la gestión de la CC y la ejecución de su presupuesto. Como vimos, la Mesa Directiva puede instruir directrices generales sobre la gestión interna, administración y transparencia de la CC y, también, puede reasignar recursos existentes o asignar nuevos recursos. Al mismo tiempo, va a existir un órgano a cargo del presupuesto, la Dirección de Administración, dependiente directamente de la Presidencia y que, a la vez, deberá obedecer las directrices impartidas por la Mesa Directiva. Y a esto se suma el hecho de que también habrá una comisión a cargo de estas cuestiones.

La otra materia es la supervisión de las labores administrativas y financieras, pues, como vimos, la Mesa Directiva y la comisión que se encargue del presupuesto podrán dictar resoluciones para el mejor funcionamiento administrativo y financiero de la CC. Por ejemplo, en materia de asignaciones, el reglamento sobre la materia ordena al CEA seguir las directrices de carácter general emanadas de la Comisión de Presupuestos o el órgano que la reemplace, pero no las de la Mesa Directiva. Teniendo en consideración que el CEA es un órgano externo a la CC, para así dotarlo de adecuada autonomía con el fin de fijar los criterios de uso y administración de las asignaciones, llama la atención que se le confiera esta potestad normativa discrecional a una unidad de menor envergadura que la Mesa Directiva y, también, menos expuesta a tener que rendir cuentas ante el Pleno.

Es fundamental que los ámbitos de competencia de todos estos órganos estén bien delimitados recíprocamente, para evitar la siempre conflictiva superposición de competencias.