

BOLETÍN DEL MONITOR / 27 de julio de 2021

Qué se puede aprender de las primeras semanas de la Convención Constitucional

Número 1

Monitor Constitucional CEP

Esta es la primera edición del Boletín del Monitor Constitucional, un proyecto del CEP que busca seguir el trabajo de la Convención Constitucional. Como se recordará, este proceso, iniciado luego del acuerdo de 15 de noviembre de 2019, fue postergado en dos ocasiones por razones sanitarias: el plebiscito “de entrada” y, luego, las elecciones de convencionales. Concluida esa etapa electoral, la Convención Constitucional ha comenzado a dar sus primeros pasos. En esta primera edición del Boletín los sintetizamos.

Ceremonia inaugural



EL DOMINGO 4 DE JULIO, A LAS 10 DE LA MAÑANA, estaba programada la instalación de la Convención Constitucional en el edificio del ex Congreso Nacional. Sin embargo, los protocolos sanitarios y de seguridad pública, las manifestaciones cercanas a la sede de la ceremonia inaugural, y el arribo de las y los convencionales en horarios diferidos retrasaron la instalación. Cerca del mediodía se dio inicio a la ceremonia dirigida por la relatora del Tribunal Calificador de Elecciones, **Carmen Valladares**

Moyano, quien luego de varias interrupciones por parte de algunos sectores, optó por suspenderla.

Una vez lograda la calma, procedió a investir a las y los 155 convencionales electos, quienes aceptaron ejercer su rol dirigido a elaborar una nueva Constitución.

Luego fue el turno de elegir la Mesa de la Convención, compuesta por una presidencia y una vicepresidencia por mayoría absoluta de sus miembros. Estas primeras decisiones corroboraron un dato importante: que ninguna coalición al interior de la Convención cuenta, por sí misma, con los votos necesarios para adoptar decisiones que requieran la mayoría de sus integrantes. También mostró otra cuestión relevante, sugerido por la relatora luego que la primera votación concluyera sin votos suficientes para elegir la presidencia: la necesidad de dar un espacio para la conversación entre sus miembros, para lo cual se suspendió brevemente la elección. Sin la constante transmisión de los medios de prensa, este espacio permitió la negociación entre diversos actores, acercando posiciones en las sucesivas votaciones hasta que, luego de una extensa jornada, la Convención quedó presidida por **Elisa Loncón Antileo**, representante del pueblo mapuche, y la vicepresidencia por **Jaime Bassa Morales**, del pacto Apruebo Dignidad.

Esta conformación de la Mesa refleja algunas de las características del diseño de la Convención: la paridad de género entre sus miembros y la existencia de escaños reservados para pueblos originarios. También revela la presencia de académicos entre sus integrantes: ambos son profesores universitarios y tienen estudios de postgrado en el extranjero.

La accidentada puesta en marcha de la Convención Constitucional



ANTE LA AUSENCIA DE REGLAS DE FUNCIONAMIENTO, la Mesa fijó jornadas de trabajo para la primera semana, comenzando el día lunes 5 de julio. Sin embargo, la Convención no pudo sesionar ese día debido al incumplimiento de las normas sanitarias en materia de aforos por salas, así como por otras carencias domésticas. Esto se tradujo en un ambiente disruptivo, cargado de reclamos hacia el Gobierno, incluyendo agresiones físicas de manifestantes en contra de un convencional.

Diversas instituciones, como universidades y municipios, ofrecieron sus sedes para el funcionamiento de la Convención. En este mismo impulso de colaboración que se generó hacia la Convención, el Colegio Médico de Chile, por su parte, presentó ante la Mesa un protocolo sanitario para ser implementado en las dependencias del ex Congreso Nacional y el Palacio Pereira.

La responsabilidad por la gestión de estas materias corresponde al Gobierno, para lo cual había creado con debida anticipación la Unidad de Secretaría Administrativa (USA), dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. A cargo de esta unidad fue nombrado Francisco Encina Morales, quien presentó su renuncia al día siguiente de la fracasada primera sesión de trabajo de la Convención, en medio de un crispado ambiente político. Corregidos los problemas más acuciantes, el Gobierno aceptó la renuncia de Encina, nombrando en su lugar a **Catalina Parot Donoso**, ex ministra de Bienes Nacionales (2010-2012) y presidenta del Consejo Nacional de Televisión (2018-2021).

Pese a la persistencia de algunas dificultades domésticas (como, por ejemplo, correos electrónicos que rebotaban, falta de impresoras y papelería, ausencia de oficina de partes), el miércoles 7 de julio la Convención comenzó a funcionar con su capacidad instalada y el apoyo de funcionarios del Congreso Nacional.

La discutida fisonomía de la Mesa



ADEMÁS DE LAS LABORES DE COORDINACIÓN CON LA USA Y EL CONGRESO NACIONAL, la Mesa asumió una actitud propositiva hacia el Pleno, comenzando por darse una fisonomía más compleja que la esbozada por la Constitución. Así, propuso ampliar su **composición a siete miembros**.

A esta propuesta se agregó una proveniente de los pueblos originarios, para incorporar dos escaños indígenas adicionales a la Mesa, para llegar a un total de nueve miembros. Vamos por Chile y otras voces independientes se opusieron a esta multiplicación, arguyendo una interpretación restrictiva de las reglas constitucionales según la cual la Mesa comprende exclusivamente una presidencia y una vicepresidencia. Como alternativa, sugirieron que la Mesa fuese auxiliada por un “comité de apoyo”, integrado por otros convencionales.

Finalmente, la ampliación a nueve miembros fue aprobada, tras un debate caracterizado por cierto desorden, espacios de silencio y particularmente por la ausencia de soportes electrónicos eficaces al momento de votar. Así, la idea de crear un “comité de apoyo” se había comenzado a votar, pero luego de algunos planteamientos en el sentido de que se estaba apartando del punto fijado en la tabla, que proponía ampliar la Mesa, se dejó sin efecto la votación. A esto cabe sumar los problemas para registrar las votaciones, realizadas a mano alzada en su mayoría, dado que una minoría ha sesionado de manera telemática debiendo votar a viva voz. Esto llevó a situaciones complejas como la no contabilización de los votos de algunos convencionales.

Declaración sobre “los presos de la revuelta y la desmilitarización del Wallmapu”



EL CIERRE DE LA PRIMERA SEMANA DE FUNCIONAMIENTO de la Convención estuvo marcado por el **debate relativo a una eventual declaración** sobre los denominados “presos de la revuelta”, expresión acuñada para referirse a la situación de imputados por conductas desplegadas en el contexto de violencia que siguió al 18 de

octubre de 2019; y sobre las consecuencias de la intervención estatal para hacer frente a episodios de violencia en la Araucanía.

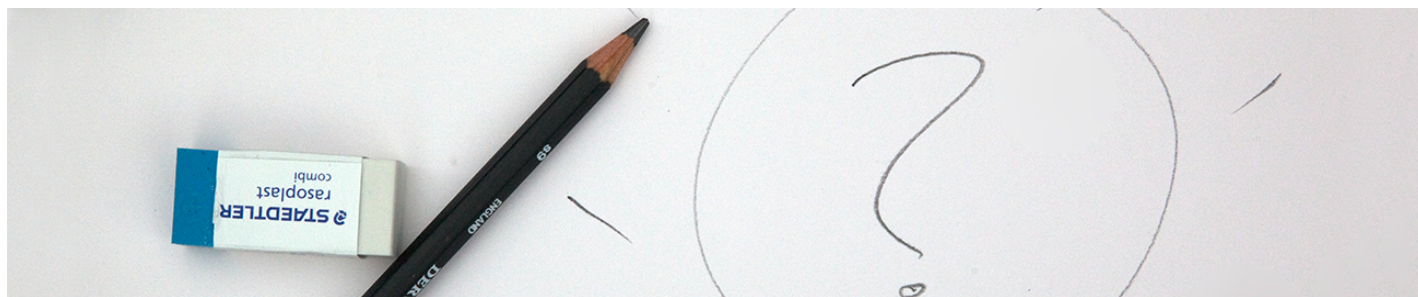
Esta discusión resultaba esperable, toda vez que diversos convencionales realizaron encuentros “autoconvocados” entre sí antes de asumir propiamente sus cargos, en los cuales emitieron una declaración pública solicitando la amnistía o indulto general de ese grupo de imputados, al extremo de calificarles como “presos políticos”, anunciando una huelga por parte de sus partidarios paralizando el trabajo de la Convención con miras a presionar al Congreso Nacional y al Gobierno. También se había anunciado el rechazo de antemano por ciertos convencionales a este clase de declaraciones, incluyendo al Gobierno, tanto por razones de fondo (la inexistencia de presos políticos en Chile), como de forma (ser una materia ajena a la competencia de la Convención, la que implicaba inmiscuirse en la competencia de otros poderes del Estado, como el Poder Judicial y el Ministerio Público).

Tal como sucediera con la votación para elegir a la Mesa, se produjeron divisiones al interior de la Convención. La tensión fue entre dos propuestas: la de la lista Apruebo Dignidad (compuesta por los partidos del Frente Amplio y el Partido Comunista), por una parte, y la de la Lista del Pueblo junto a convencionales de pueblos originarios, por la otra. La Convención aprobó la primera declaración por 105 votos a favor, 34 en contra y 10 abstenciones.

Probablemente, los efectos de esta declaración sobre la legitimidad del proceso constituyente solo podrán ser sopesados en el largo plazo. Hasta el momento, no ha tenido consecuencias legales ni judiciales. Es dable considerar que la premura de la Mesa en que la Convención se pronunciara al respecto se debiese tanto a compromisos adquiridos durante la campaña electoral y afinidades ideológicas, como a la necesidad de cerrar una materia controvertida y que podía entorpecer el trabajo si se mantenía latente.

Necesidad de ordenar el debate





A PARTIR DE LA SEGUNDA SEMANA DE TRABAJO DE LA CONVENCIÓN es posible percibir que la atención se dirige hacia su funcionamiento. Esto se ha manifestado tanto en las **propuestas de la Mesa**, destinadas a crear comisiones con tareas específicas a ser cumplidas dentro de un plazo máximo de 30 días; como en algunas intervenciones de convencionales, con declaraciones testimoniales sobre lo que dicen representar junto a cuestiones específicas sobre cómo proceder. Tras estas preocupaciones se encuentra la necesidad de elaborar un reglamento definitivo para el funcionamiento de la Convención. A esto se suma el incentivo económico de contar con un órgano transitorio o permanente que haga las veces de Comité Externo de Asignaciones (CEA), luego que la USA advirtiera que no le correspondía asumir una labor de administración de asignaciones de manera interina, toda vez que importaría una contravención al principio de legalidad en materia presupuestaria, clarificando que se trata de una competencia del futuro CEA, cuya creación corresponde a la Convención.

Por su parte, la participación de los funcionarios del Congreso Nacional y de su Biblioteca ha ayudado a dar forma al trabajo de la Convención. Y la división del trabajo en comisiones temáticas redujo, en parte, la intensidad de las sesiones plenarias por espacios más reducidos favoreciendo las interacciones entre convencionales.

El papel de los funcionarios del Congreso Nacional y las peculiaridades de la Convención



DESDE SU PRIMERA SESIÓN, LA CONVENCIÓN CONTÓ CON EL APOYO DE FUNCIONARIOS de las cámaras del Congreso Nacional, cuya vasta experiencia

permitió dar forma a su trabajo. Estando pendiente la creación de la Secretaría Técnica de la Convención, el apoyo al trabajo ha sido provisto por personal de la Biblioteca del Congreso Nacional. El conocimiento y la experiencia se han ido abriendo paso.

El lenguaje de esa larga experiencia legislativa es posible encontrarlo en la organización de las "cuentas dinámicas", con las cuales la Mesa informa de su trabajo al pleno. También en la forma en que se han estado recogiendo las diversas iniciativas y peticiones, tanto internas como externas a la Convención, mediante links públicos. Y, también, en el detalle de su destino ulterior: "pasa a la comisión de reglamento".

El sitio web de la Convención es otro reflejo de lo anterior. Así, es posible encontrar secciones sobre las siguientes materias: 1) Información y documentos de la sesión, 2) Cuenta dinámica, 3) Orden del día y 4) Documentos sobre tabla. Cada sección cuenta con links para citación de comisiones y permisos, registros de votaciones y otros, todos análogos a los del Congreso Nacional.

En cuanto al flujo del debate, los secretarios han ido fijando desde la Mesa tiempos para exponer propuestas conforme a la complejidad de sus asuntos y para las intervenciones de cada convencional en la deliberación. Asimismo, es revelador el procedimiento para votar propuestas provenientes de la Convención para el funcionamiento de los primeros treinta días. Se realizan dos votaciones: la primera, para "la idea de legislar", es decir, para aprobar o rechazar el debate sobre la propuesta. Y, si resulta aprobada, viene una segunda votación norma por norma, indicación por indicación.

El personal de la Biblioteca del Congreso Nacional, por su parte, ha elaborado documentos que resumen y comparan propuestas de reglas, hechas antes de la instalación de la Convención (como, por ejemplo, las propuestas para el reglamento de la Convención de centros de estudio y académicos). También se han proveído cuadros comparados, por ejemplo, con las indicaciones a las propuestas de la Mesa, utilizados para llevar a cabo las votaciones.

Ahora bien, es posible identificar el desarrollo de prácticas organizadoras del flujo del debate que dan cuenta de las particularidades de la Convención. Por ejemplo, en la exposición de asuntos ante el pleno cuya iniciativa no proviene de convencionales, como ocurrió respecto al protocolo Covid-19 remitido por el Colegio Médico. En ese caso, dos convencionales vinculados a la salud relataron la propuesta a la Convención.

En el mismo orden de ideas, se han ido estableciendo algunos criterios para dar la palabra en forma sucesiva y alternada según paridad, plurinacionalidad, regiones, asistencia presencial o por vía telemática. En términos prácticos, esto se ha materializado en que, si previamente habló un hombre, luego se le ofrece la palabra a la próxima mujer inscrita. Estos criterios también han tenido eco al interior del trabajo de las comisiones y han sido constantemente planteados para la integración de estas.

Se han generado algunas alianzas a partir de determinadas indicaciones, aunque todavía es muy pronto para especular sobre su proyección en el tiempo. Por ejemplo, las indicaciones respecto a las normas básicas para el funcionamiento transitorio de la Convención -cuyo proyecto original era de la Mesa- provinieron de ocho grupos diversos: Chile Digno, Colectivo Socialista, Frente Amplio, Independientes No Neutrales, Movimientos Sociales y Lista del Pueblo, otros independientes, Pueblos Originarios y Vamos por Chile (7ª sesión ordinaria 14.7.2021). En cuanto a alianzas, Independientes no Neutrales junto a otros independientes proponían aumentar la integración de comisiones de 15 a 21 miembros; mientras que los movimientos sociales, la Lista del Pueblo y los Pueblos Originarios comenzaron a formar un bloque a partir de sus iniciativas, proponiendo, por indicar algunos ejemplos, agregar mecanismos de participación indígena, e integrar al Comité Externo de Asignaciones un profesional indígena ingeniero, economista o afín, acreditado como tal y de probada experiencia trabajando con comunidades.

Finalmente, es interesante mencionar las distintas formas de interpretación del quórum de 2/3 respecto del reglamento. La votación sobre esta materia muestra que la Convención ha optado por una interpretación restrictiva de lo que señala la Constitución: ese quórum quedaría limitado a la forma de votación de las "normas constitucionales", entregando las demás decisiones a la mayoría absoluta. En otras palabras, todo acuerdo que implique reglamentar decisiones que no apunten a aprobar normas constitucionales podrá ser adoptado por menos de 2/3 de la Convención. Esto implica que la Convención se hizo eco de la dispersión de referencias que la Constitución hace al reglamento, "reglamento de votación", "reglamento", "acuerdos", etc., y ha reservado los 2/3 solo para lo primero: "reglamento de votación".

División del trabajo en comisiones





LA CREACIÓN DE COMISIONES HA SIDO LA TÓNICA EN LAS EXPERIENCIAS COMPARADAS para efectos de avanzar en el trabajo constituyente. Ahora bien, su creación no ha sido de fácil despacho, por cuanto se cruzan demandas sociales de fondo (recursos naturales, descentralización) con la necesidad de dar forma al trabajo para decidir sobre ellas. Una solución de compromiso frente a esto ha sido crear comisiones sobre temas de fondo, pero transitorias, acotadas a acordar ciertos acuerdos iniciales que fijen un marco de trabajo, lo cual prosperó recientemente en materia de Derechos Humanos.

Las primeras comisiones aprobadas de orden transitorio, por un máximo de 30 días, son las de Reglamento, Ética y Presupuestos y Administración Interior. Todas ellas contarán con dos coordinadores, elegidos por la mayoría de sus miembros en forma paritaria. Además, cuentan con el apoyo del personal del Congreso Nacional para efectos de actuar como secretarios de acta. Estas personas han integrado comisiones análogas en el Congreso Nacional. Si bien la de Reglamento debió postergar su trabajo en un día debido a la nominación pendiente de uno de sus miembros, y luego destinó su primera sesión a votar sucesivamente hasta lograr la elección del coordinador hombre, las otras dos comisiones iniciaron su trabajo de inmediato.

La Comisión de Reglamento se constituyó con 31 integrantes, coordinada por **Amaya Álvez Marín** (Apruebo Dignidad) y **Daniel Bravo Silva** (Lista del Pueblo). La dilación en la puesta en marcha de esta comisión se produjo por dos razones. Primero, su constitución se realizó en forma incompleta, con 30 miembros, por lo cual, mientras se nominaba a el o la integrante faltante, se suspendió la primera sesión hasta el día siguiente. La segunda razón se encuentra en una discusión interpretativa sobre el requisito de "paridad" en la elección e integración de la coordinación. La regla reza así: "Para la elección de dicha coordinación, cada integrante deberá votar por dos personas, una de las cuales, a lo menos, debe ser mujer" (énfasis agregado). La disputa en cuanto a la forma de votación se centró en si debía hacerse en un solo acto, votando por un hombre y una mujer; o si se seguía lo ocurrido durante la elección de la Mesa, votando cada

preferencia separada y sucesivamente. En cuanto a su integración, se reparaba que la regla permitía la coordinación por dos mujeres o por un hombre y una mujer, pero excluía la posibilidad de dos hombres. En contra, se ofrecía una lectura restringida, acotada a un hombre y una mujer. Finalmente, se realizaron las votaciones por separado para la coordinadora mujer y, luego, para el coordinador hombre. En cambio, las otras dos comisiones optaron por elegir simultáneamente a un hombre y una mujer en calidad de coordinadores. Antes de pasar a estas otras dos comisiones, cabe señalar que la de Reglamento decidió **convocar a audiencias** públicas sobre su trabajo.

La Comisión de Ética se constituyó por 17 convencionales, siendo coordinada por **Marcos Barraza Gómez** (Apruebo Dignidad) y **María Elisa Quinteros Cáceres** (Lista Asamblea Popular por la Dignidad).

Esta comenzó a trabajar en un reglamento interno con miras a definir conductas contrarias al rol de convencional, utilizando como insumo la normativa existente para las y los diputados. Y, también, acordó llevar a cabo **una convocatoria para audiencias públicas** sobre su propuesta inicial de reglamento.

Por su parte, la Comisión de Presupuestos y Administración Interior, se encuentra constituida por 15 convencionales y coordinada por **Gloria Alvarado Jorquera** (Lista del Pueblo) y **César Valenzuela Maass** (Lista del Apruebo). Estos acordaron crear subcomisiones para asuntos como la estructura orgánica o la gestión de personas. También acordó realizar audiencias para conocer el estado administrativo, financiero y presupuestario de la Convención, convidando a la Mesa de la Convención, al subsecretario del Ministerio General de la Presidencia junto a la encargada de la USA. A esta última le solicitaron levantar información sobre gastos de traslado, alojamiento, conectividad y necesidades especiales. En materia de asignaciones, también invitaron a una audiencia al personal de los comités de asignaciones y auditoría parlamentarias del Congreso Nacional.

En cuanto a nuevas comisiones, durante la última semana de funcionamiento se han nombrado integrantes y aprobado las regulaciones de la Comisión de Derechos Humanos, de Verdad Histórica y Bases para la Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, y para la Comisión de Comunicaciones, Información y Transparencia. A su vez, se crearon nuevas comisiones: Comisión de Participación y Consulta Indígena, Comisión de Participación Popular y Equidad Territorial, y Comisión de Descentralización, Equidad y Justicia Territorial. La incorporación de estas nuevas

comisiones ha estado acompañada de ciertas aprensiones, como las antedichas respecto a si tienen carácter funcional y transitorio para la institucionalidad de la Convención versus las que persiguen contenidos por medio de futuras normas constitucionales. Además, su creación estuvo precedida por un debate sobre potenciales superposiciones de contenidos. Por ejemplo, respecto a mecanismos de participación ciudadana o popular y sus consecuencias presupuestarias, o lo relativo a descentralizar la Convención por medio de sesiones fuera de Santiago. Misma preocupación surgió sobre la extensión de los asuntos materia de la Comisión de Comunicaciones, en cuanto lo relativo a transparencia o incluso probidad podría entrar en conflicto con los acuerdos de comisiones ya instauradas como la de Ética.

Cabe notar que la ausencia de reglas de funcionamiento sobre cuestiones como las jornadas de trabajo y el uso discrecional de las suspensiones de las sesiones corren el riesgo de desgastar a las y los convencionales. La prolongación de las sesiones durante estas primeras semanas podría llevar a situaciones extenuantes. Por esto, una de las consecuencias aparentemente positivas de la división del trabajo en comisiones ha sido racionalizar las labores entre el pleno y las comisiones, dividiendo las jornadas en dos, para destinar tiempo a cada instancia en una forma más ordenada.

Los treinta días ya comenzaron para algunas comisiones, mientras que otras tendrán que iniciar prontamente sus funciones. Las diversas postergaciones, tanto electorales como de funcionamiento de la Convención, parecen haber ido quedando atrás. El proceso constituyente comienza a tomar forma. Primero, gracias a la experiencia de diversos funcionarios parlamentarios de apoyo, quienes suplieron la falta de reglas por medio de prácticas parlamentarias efectivas y probadas. Segundo, por la dictación de reglas provisorias que están empezando a organizar el trabajo de la Convención.