

BOLETÍN DEL MONITOR / 15 de noviembre de 2021

Seis en un océano: los principios “transversales” en la Convención Constitucional

Número 15

Monitor Constitucional CEP

Una de las características del proceso constituyente ha sido la incorporación temprana de principios. Todas las distintas normas que se ha venido dando la Convención Constitucional (CC) los declaran. Como se apunta en la primera edición del Boletín del Monitor ([ver aquí](#)), en los reglamentos provisorios fueron incorporados ciertos principios como “criterios de corrección” para integrar órganos de la CC, otorgar la palabra en los debates e, incluso, para la convocatoria y organización de las audiencias públicas.

Los reglamentos permanentes siguieron y acentuaron esta tendencia: están poblados de principios. Entre ellos, hay seis que tienen un carácter especial, pues poseen una expresión institucional que los demás no. Se trata de:

- *Derechos humanos*
- *Género*
- *Inclusión*
- *Plurinacionalidad*
- *Socioecológico*
- *Descentralización*

Estos seis principios reciben el tratamiento de “enfoques” y deben ser considerados en el trabajo de las comisiones temáticas por medio de “mecanismos de transversalización”. Ésta es su expresión institucional. Los demás principios que ha venido introduciendo la CC en sus normas, que son hartos, no tienen esta dimensión institucional.

En esta edición del Boletín repasamos, primero, la cantidad de principios con que, desde muy temprano, se ha venido poblando la CC. Luego, nos concentramos en los seis especiales recién listados. Terminamos con algunas observaciones.

1 / Los principios en la etapa provisoria



DE LA REVISIÓN DE LOS REGLAMENTOS PROVISORIOS que articularon los primeros meses de trabajo de la CC, es posible identificar los siguientes principios:

Principios en la etapa provisoria

Reglamentos provisorios			
Comisión de derechos humanos	Enfoque de género		
	Inclusión		
	Interculturalidad		
	Enfoque de culturas		
Comisión de participación y consulta indígena	Plurinacionalidad	Diálogo intercultural y participación ciudadana	Transparencia y publicidad
	Libre determinación	Ética y probidad	Descentralización y equidad territorial
	Consulta y consentimiento libre, previo e informado	Enfoque de derechos humanos	Flexibilidad
	Plurilingüismo	Equidad de género e integración de la diversidad sexual	Pertinencia cultural y territorial
	Responsabilidad ambiental		
Comisión de participación popular y equidad territorial	Enfoque de equidad territorial		
Uso de las asignaciones	Responsabilidad	Suficiencia	Equidad territorial
	Probidad	Proporcionalidad	Pertinencia cultural
	Transparencia	Participación y trabajo territorial	Perspectiva de cuidado
	Austeridad	Descentralización	Igualdad material
	Eficiencia		

Estos principios están desarrollados con mayor especificidad por los reglamentos permanentes de la CC, los que, además, incorporaron una gran cantidad de nuevos principios.

2 / Los principios en los reglamentos permanentes



TODOS LOS REGLAMENTOS DE LA CC CONSAGRAN PRINCIPIOS, AUNQUE NO TODOS DE LA MISMA MANERA. Algunos cuentan con extensas definiciones. Otros, en cambio, se limitan a ser enunciados. Por otra parte, es usual encontrar referencias cruzadas entre los reglamentos a propósito de los principios.

Ver tabla Listado de principios

Como puede verse, todos los reglamentos ofrecen un catálogo de principios, aunque su tratamiento no siempre resulta sistemático.

Por ejemplo, el Reglamento de Ética consagra un listado de 12 principios, el de Participación Popular 13 principios y el de Participación Indígena 10. Sin embargo, se van agregando otros en forma dispersa. Por ejemplo, el Reglamento de Ética, al momento de establecer las infracciones, incorpora los principios de probidad, transparencia, igualdad, prevención y sanción de distintos tipos de discriminación, violencias, de perspectiva de género, y de enfoque de derechos humanos. O en el caso de los reglamentos de participación, al incluir principios y estándares internacionales

Mayor sistematicidad, en cambio, es posible encontrar en el Reglamento de Asignaciones, el cual contiene 13 principios, y en el Reglamento General de la CC. Éste define 26 “principios rectores”. Y a seis de ellos (derechos humanos, género, inclusión, plurinacionalidad, socioecológico y descentralización), los transforma en “enfoques” que deben ser objeto de los “mecanismos de transversalización” que veremos a continuación.

3 / Los mecanismos de transversalización



ES INTERESANTE NOTAR QUE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO QUE HIZO AL PLENO LA PROPIA COMISIÓN DE REGLAMENTO NO CONTEMPLABA ESTOS MECANISMOS. Su incorporación vino en la propuesta que la Comisión de Derechos Humanos hizo al Pleno: agregar al Reglamento General una “Coordinación Transversal de Derechos Humanos, Ambientales y de la Naturaleza”, órgano colegiado encargado de “garantizar y aplicar un enfoque integral de derechos dentro de la Convención y las comisiones que la componen, incorporando la perspectiva de género y de disidencias sexuales, los principios de plurinacionalidad, interculturalidad y autodeterminación de los pueblos y el enfoque de equidad territorial, entre otros.” (vea en páginas 50-51 de [las propuestas de reglamento](#)). La propuesta agregaba que dos convencionales de cada una de las futuras comisiones debían ser nombrados por éstas, de manera paritaria, “para que cumplan la función de enlace”.

En la misma línea, una indicación de las convencionales Carrillo, Catrileo, Henríquez, Llanquileo, Meneses, Sepúlveda, Vilches y Villena, y de los convencionales Bravo, Gutiérrez y Jiménez, proponía crear “Comisiones de Transversalización”. El objetivo de estas comisiones era “velar por la adecuada valoración, respeto e implementación de los enfoques transversales que se estima que deben cruzar el debate constitucional, sobre la base de los criterios que se ha dado la Convención Constitucional como mínimos democráticos de funcionamiento, los principios rectores definidos por este Reglamento y los estándares internacionales de derechos humanos.” Esta indicación también consideraba dos comisiones de transversalización especiales, una “de enfoque de género y perspectiva feminista” y otra de “crisis climática y defensa de la naturaleza”. (vea en las páginas 101-103 [de las indicaciones al Reglamento General](#)).

El Pleno rechazó la idea de crear “comisiones de transversalización”, pues la mayoría consideró que éstas arriesgaban romper la lógica horizontal o entre pares con que se ha concebido el trabajo de las comisiones de la CC. Esto, pues las de “transversalización” ejercerían una suerte de supervisión sobre las demás comisiones por medio de pronunciamientos o informes sobre el trabajo de las comisiones temáticas.

En lugar de comisiones de transversalización, el Pleno optó por incluir en el Reglamento General “enlaces transversales”. Estos permitirían mantener la lógica de pares, pues carecen de facultades de vigilancia o supervisión, ni pueden emitir pronunciamiento o informes paralelos a los que emitan las comisiones (sobre esta discusión en la elaboración del reglamento, entre otros aspectos, [ver aquí](#)).

Según el artículo 90° del Reglamento General, los mecanismos de transversalización tienen por objeto “**transversalizar los enfoques** de derechos humanos, género, inclusión, plurinacionalidad, socioecológico y descentralización en el proceso de la discusión constituyente”.

Para esto, ordena que cada comisión temática defina, paritariamente, dos convencionales para que desempeñen el papel de “enlaces transversales”. Estos deben reunirse al menos una vez al mes para “dar cuenta de los debates de cada comisión, **con el único objetivo** de identificar posibles duplicaciones, divergencias o ausencias en relación con los enfoques definidos”. Las duplicaciones, divergencias o ausencias identificadas deben ser comunicadas a las comisiones respectivas para que sean discutidas en su siguiente sesión. Esas decisiones de los enlaces transversales deben ser publicadas en la página web de la CC bajo el título “Discusión de transversalización”.

Asimismo, las comisiones temáticas deberán acompañar, junto con las propuestas normativas que hagan al Pleno, “un informe que incluya el proceso de discusión sobre implementación de los enfoques de derechos humanos, género, inclusión, plurinacionalidad, socioecológico y

descentralización, y aquellas duplicaciones y divergencias que pudieren mantenerse entre comisiones.”

Durante la semana recién pasada surgió la primera duda interpretativa en esta materia. La Comisión de Derechos de Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad, una comisión que no es temática, sino que “funcional”, ofició a la Mesa Directiva consultándole si estas comisiones “funcionales” deberían nombrar enlaces transversales (vea aquí [el oficio](#) dirigido a la Mesa). La consulta se originó en el hecho de que, como recién vimos, el Reglamento General dice que son las comisiones “temáticas” las deben nombrar enlaces transversales. Pero este reglamento es supletorio del Reglamento de Participación Indígena, el que encomienda expresamente a su comisión la tarea de “promover el respeto y la observancia del principio de plurinacionalidad”. Entendiblemente, esta comisión consideró que un mecanismo de transversalización podría ser la forma de cumplir esta tarea.

Al momento de publicarse este número del Boletín, no hay todavía un pronunciamiento de la Mesa Directiva al respecto. Será interesante ver cómo resuelve esta duda que surge al considerar simultáneamente dos reglamentos: uno especial y el Reglamento General

4 / Los principios a “transversalizar”



COMO YA SE MENCIONÓ, ESTOS PRINCIPIOS SON LOS SIGUIENTES SEIS:

derechos humanos, género, inclusión, plurinacionalidad, socioecológico y descentralización.

Todos son, al mismo tiempo, objeto del mecanismo de transversalización y principios generales de la reglamentación que se ha dado la CC. Así se ve en esta tabla:

[Ver tabla Enlaces transversales](#)

Algunos de estos principios ya tienen una cierta historia en la CC. Los principios de derechos humanos, plurinacionalidad y descentralización durante la primera etapa de trabajo de la CC - desde su instalación a la aprobación de los reglamentos permanentes - tuvieron expresiones institucionales por medio de las comisiones provisorias de Derechos Humanos, de Verdad Histórica y Bases para la

Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, de Participación y Consulta Indígena, y de Descentralización, Equidad y Justicia Territorial.

Por otra parte, existe cierta transitividad en la aplicación de los principios de descentralización, género y plurinacionalidad desde la primera etapa de trabajo a la iniciada con la aprobación de los reglamentos, por cuanto estos principios se mantienen como criterios para otorgar el uso de la palabra, tanto en el Pleno como en las comisiones temáticas.

Un buen ejemplo de trayectoria de algunos principios se encuentra en el caso de “género”, que también ha sido referido por medio de conceptos afines como paridad de género, igualdad salarial, enfoque de cuidados e inclusión.

El género ha tenido un papel fundamental como principio desde los inicios del proceso constituyente. Su primera manifestación fue en la propia integración paritaria de la CC: 77 mujeres y 78 hombres, constituyendo el primer órgano en el mundo encargado de redactar una Constitución integrado de esta manera. Y la CC se ha definido a sí misma en el Reglamento General como una “asamblea (...) **paritaria** (...)”.

El género como principio se ha materializado a través de la regla de paridad. Durante la primera etapa de trabajo de la CC la paridad fue interpretada por la mayoría de las comisiones provisorias como un “techo”, es decir, mismo número de hombres y de mujeres por comisión y por coordinación. Una minoría, en cambio, interpretó esta regla como un “piso” para la mujeres respecto a las coordinaciones, permitiendo que dos mujeres asumieran el rol de coordinadoras en la Comisión de Descentralización.

En esta segunda etapa de trabajo de la CC, al regular la paridad en la integración de todos sus órganos el Reglamento General adoptó la interpretación minoritaria, prohibiendo que el género masculino supere un 60% en cada órgano, no así otras identidades de género. Al momento en que se integraban las comisiones temáticas, un grupo de convencionales se percató que en la Comisión de Sistemas de Justicia el género masculino excedía la proporción permitida. Así se lo hicieron ver a la Mesa Directiva, solicitándole que efectuara las correcciones pertinentes.

La Mesa Directiva resolvió validar la integración de las comisiones temáticas, descartando que el límite hubiese sido infringido porque en dicha comisión existía un convencional que había manifestado públicamente su orientación homosexual. Así, incluyó dentro de las identidades de género a las diversidades o disidencias sexuales, interpretación que fue cuestionada por confundir identidad de género con orientación sexual (ver uno de los oficios cuestionando esta decisión de la Mesa Directiva [aquí](#)).

También se ha producido un debate a propósito de las convocatorias para participar en audiencias públicas ante ciertas comisiones temáticas: ¿Se debería hacer extensivo el requisito de paridad a quienes se inscriban para exponer colegiadamente ante ellas, obligándoles a concurrir con, al menos, una mujer?

El principio de descentralización tuvo una aplicación temprana durante la etapa provisoria por medio de la Comisión de Descentralización, por medio de sesiones híbridas en las cuales un grupo de convencionales sesionó presencialmente en tres regiones distintas a la Región Metropolitana. Esta práctica se tradujo en la exigencia reglamentaria tanto para la CC como para las comisiones temáticas de sesionar con distinta periodicidad en otras regiones del país (sobre los problemas de puesta en marcha de esta normativa, ver [Boletín del Monitor N° 14](#)). Un debate similar al ocurrido respecto de la integración paritaria de comisiones temáticas ocurrió en materia de descentralización. La Comisión provisoria de Descentralización estuvo originalmente constituida por convencionales representativos de todas las regiones del país salvo de la Región Metropolitana. En esta segunda etapa de la CC, el cuestionamiento ha surgido por la integración de la Comisión sobre Sistema Político, pues existiría una concentración de convencionales representantes de la zona central, con escasa representación de las zonas norte y sur del país (vea oficio cuestionando esta integración [aquí](#)).

Los principios de inclusión y socioecológico, en cambio, son más recientes y, por lo mismo, carecen de prácticas asentadas. Ahora bien, el principio de inclusión se habría manifestado en las convocatorias a audiencias públicas durante la etapa de las comisiones provisorias, las cuales comenzaron a reemplazar fórmulas generales de invitación por invitaciones a determinados grupos de interés: niñas, niños y adolescentes, personas sexo genéricas, personas en situación de dependencia, que cumplan labores de cuidado, con necesidades especiales, o listando a cada pueblo originario. Esta particularización de las convocatorias trascendió hacia los reglamentos de participación permanentes. Y en oposición con esta práctica de convocatorias inclusivas, algunas comisiones provisorias incorporaron un controvertido filtro a objeto de desestimar solicitudes para participar en audiencias públicas, como, por ejemplo, el negacionismo (sobre el origen y usos del negacionismo por la CC, ver [Boletín del Monitor N°5](#)).

Finalmente, la incorporación del principio socioecológico puede relacionarse con el acuerdo del Pleno declarando en Estado de Emergencia Climática y Ecológica a la Convención Constitucional (ver la declaración [aquí](#)). Conforme a este acuerdo, todas las comisiones y propuestas que se elaboren deben tener presente “las garantías de educación ambiental, prevención, precaución, no regresión, mitigación, adaptación y transformación para enfrentar la crisis climática y de los ecosistemas”. Es

decir, esta declaración tuvo por objeto fijar un primer enfoque a ser transversalizado en la discusión de la CC.

5 / Observaciones



COMO HEMOS VISTO, LA CC SE HA PLAGADO DE PRINCIPIOS A LA HORA DE CONCEBIRSE Y REGULARSE A SÍ MISMA. Por lo pronto, dos preguntas pueden plantearse al respecto. Una es por el modo en que esta abundancia influirá en su trabajo de redactar un nuevo texto constitucional antes del 6 de mayo de 2022. La segunda es por cuánto de esa abundancia se proyectará a dicho texto constitucional.

Ambas preguntas están abiertas y sólo podrán contestarse más adelante. Con todo, es interesante respecto de ellas el hecho de que, dentro de un océano de principios, la CC haya elegido seis para ser “transversalizados”. ¿Son éstos los que de todas maneras estarán en la nueva Constitución?

Será, por lo mismo, muy interesante ver cómo avanza el trabajo de la CC en relación con estos seis principios y su mecanismo de transversalización. Son principios amplios y se tocan entre sí, algunos especialmente. Por ejemplo, derechos humanos se relaciona con lo socioecológico, género con inclusión, y plurinacionalidad con descentralización. Todos tienen la misma jerarquía, por lo que no hay un criterio reglamentario para resolver una posible antinomia entre ellos. Deberán ser, primero, la Mesa Directiva y, finalmente, el Pleno los que, como órganos políticos, finalmente resuelvan. Y a nivel de las comisiones temáticas, la obligación de adjuntar a sus propuestas de normas un informe especificando el debate sobre la transversalización e identificando posibles duplicaciones y divergencias que pudieren mantenerse entre comisiones, impone a ellas la responsabilidad de trabajar en forma mancomunada y no descansar solamente en la labor de los enlaces.

Todo esto es una advertencia a la hora de incorporar principios en el futuro texto constitucional. Se debe tratar de evitar al máximo que choquen entre sí (la superabundancia dificulta esta tarea) y, si chocan, tratar de que sea el órgano político del futuro quien lo resuelva, no los tribunales.

Además de los seis principios “transversales”, la plétora de principios diseminados en los cinco reglamentos de la CC plantean a ésta, en especial a su Mesa Directiva, un desafío a la hora de interpretarlos, pues varios se repiten en todos ellos, en distintos contextos y, a veces, con un mismo significado bajo distintas denominaciones. La discusión sobre la integración paritaria de las comisiones temáticas es ilustrativa al respecto, pues el criterio adoptado hasta ahora por la Mesa Directiva ha enfrentado cuestionamientos por incluir concepciones distintas sobre principios relacionados como son, precisamente, los de género e inclusión.

Parte importante de este desafío tiene que ver con la aplicación del principio de especialidad: ¿Cuánto priman los reglamentos especiales sobre el Reglamento General? La respuesta aún pendiente en la Mesa Directiva a la pregunta de la Comisión de Participación Indígena sobre la posibilidad de crear un “enlace transversal”, no obstante el hecho de ser una comisión “funcional” y de que el Reglamento General reserva dichos enlaces para las temáticas, será interesante de observar.

Cabe recordar que el mecanismo de transversalización examinado en esta edición del Boletín respondió a una decisión de la CC sobre su distribución de competencias para elaborar el nuevo texto constitucional. Esta decisión enfatiza la igualdad de condiciones entre las comisiones temáticas. Por esto fue rechazada la idea de crear “comisiones transversales”, pues habrían tenido una suerte de superioridad sobre las temáticas. El mecanismo de transversalización, con sus enlaces, fue la alternativa escogida.

Con todo, ese esquema podría resultar amenazado por el principio de especialidad ya mencionado. La Comisión de Derechos de Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad, una comisión “funcional”, tiene entre sus tareas la de informes con “recomendaciones de propuesta de contenidos específicos sobre derechos de los pueblos indígenas, para que sea valorado en su mérito en la deliberación en las comisiones temáticas respectivas”.

Recordemos que “plurinacionalidad” ya es un principio transversal y que, por lo mismo, cuenta con el correspondiente mecanismo. La facultad de la Comisión de Derechos de Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad recién citada, adicionalmente permite a esta comisión transversalizar sus contenidos. Será interesante, también, ver cómo se desenvuelve esta excepcional duplicidad.