

Reglamento de la Convención Constituyente.

Propuesta de un procedimiento circular para aprobar la nueva Constitución

SEBASTIÁN SOTO VELASCO¹

“Y si son o no estas fórmulas en todos los casos las más razonables, no es realmente algo de tanta importancia.

Más importante que el contenido de esa regla es que exista una regla que seguir; que exista una uniformidad para proceder en los asuntos, que no quede sujeta al capricho del *speaker*, o al capricho de los miembros. Es muy importante que el orden, la decencia y la regularidad sean preservadas en un órgano público digno”.

Thomas Jefferson (1801)².

¹ Esta es la versión extendida de la presentación que realicé el 6 de noviembre del año 2020 en el ciclo “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el Reglamento”, organizado por los departamentos de Derecho Público de la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Valparaíso. Debo agradecer a Andrés Dockendorf, Miguel Landeros, Alejandra Ovalle, Rodrigo Pineda y Andrés Sotomayor por diversas conversaciones e ideas. También, los comentarios recibidos en esa oportunidad por parte de Ana María García y Jaime Bassa.

² En Jefferson, 2007.

Introducción

A partir de mayo de 2021, la Convención Constitucional iniciará sus sesiones para proponer un texto de nueva Constitución. El proceso en que hoy estamos insertos en Chile se inició formalmente en diciembre del año 2019, con la aprobación de la Reforma Constitucional que dio forma al Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, suscrito el 15 de noviembre por la mayoría de las fuerzas políticas, con excepción de sectores del Frente Amplio y el Partido Comunista. Desde entonces, y siempre por vías institucionales, el camino del cambio institucional ha ido avanzando. Primero, con el plebiscito del 25 de octubre de 2020 y, luego, con la elección de convencionales el 10 y 11 de abril de 2021. Ahora toca que los 155 convencionales electos inicien el proceso de elaboración de una nueva Constitución durante nueve meses, prorrogables por otros tres. Tras ello, y si logran alcanzar un acuerdo, tendremos un nuevo plebiscito que, eventualmente, nos dará una nueva Constitución.

Si hay algo en lo que hoy fácilmente podemos coincidir, es en la certeza de que la Convención Constitucional será una asamblea que reunirá una amplia diversidad de intereses, objetivos y sueños. En esta intensa pluralidad, hay una cosa que debiéramos esperar: que al menos todos sus integrantes coincidan con Waldron en que el mecanismo para lograr acuerdos y zanjear desacuerdos es sometiéndose todos ellos a iguales formas y procedimientos preestablecidos (Waldron, 2006). Si, por el contrario, las reglas procedimentales que se acuerden son tempranamente olvidadas o si son desacreditadas como mecanismos legítimos para alcanzar resultados, es todo el proceso el que se verá afectado, así como su legitimidad e integridad.

El procedimiento que se escoja permitirá conocer la voluntad de los miembros de la Convención y expresarla de una manera ordenada; facilitará que todos los planteamientos reciban la adecuada consideración; resguardará los derechos de los convencionales; impedirá el trato injusto a las minorías; y evitará eventuales prácticas obstructivas por parte de estas últimas. Igualmente, el procedimiento fijará el curso que deben seguir los borradores para evitar confusiones y, en definitiva, permitirá

el despacho de una nueva Constitución tras un proceso “paso a paso, deliberado y deliberativo” (Corte Suprema de Estados Unidos. *INS vs. Chanda*. 462 US 919).

Es por todo esto que, sin atender todavía a cuál es la regla que se elija, lo importante es comprender la relevancia de que exista una regla. Ya lo advertía Jefferson cuando escribió hace siglos la reflexión con que se inician estas páginas: tan importante como la regla que se define es que haya una.

En ese espíritu las siguientes páginas hacen un planteamiento concreto sobre tres aspectos que –entre muchos otros– deberá definir el Reglamento de la Convención: (i) la organización de las comisiones, (ii) el procedimiento que deberán seguir los borradores para terminar en una nueva Constitución y (iii) el quórum de su votación³.

I. Organización del trabajo de la Convención: las comisiones

Es de suponer que, como todo cuerpo legislativo, la Convención tenga dos formas de trabajar: en pleno y en comisiones; y que, también como todo cuerpo legislativo, el trabajo en pleno solo ratificará lo que ocurre en las comisiones o resolverá discrepancias. Así como son las comisiones “la sala de máquinas” del proceso legislativo, posiblemente también lo sean en la Convención⁴. Ese será el espacio donde se delibera en profundidad y se trabaja en los detalles del texto. Y como afirma la literatura especializada, un buen trabajo de comisiones es una garantía de un buen resultado final.

Por eso es que, difícilmente, podrá soslayarse la importancia del diseño de las comisiones también en el proceso de elaboración de una nueva Constitución. En este caso, con todo, no basta con replicar el modelo legislativo por las diferencias que hay entre un proceso y otro.

1. Número y objeto de las comisiones

La primera definición se vincula con las materias que abordará cada comisión y el número de las mismas⁵. La experiencia comparada varía según cada experiencia. Como señala el informe del PNUD: en Colombia fueron cinco comisiones; en Ecuador había 10, además de otras

3 Son muchas más las materias que debe definir el reglamento. Desde una perspectiva comparada, ver Brandt et al (2011). Para Chile, Claudio Fuentes identifica 19 (Fuentes, 2021).

4 Wehner ha destacado el trabajo de las comisiones en las legislaturas, afirmando que son la “sala de máquinas” de los congresos (Wehner, 2004, p. 13). Lo mismo han destacado en Chile Bronfman et al (2013, p. 68).

5 No abordo acá la transparencia del proceso. Para eso, ver Soto (2020, pp. 67-70), en el que recomiendo espacios de reserva temporal. También, ver Pérez de Arce y Tagle (2021).

comisiones específicas que resolvieron temas complejos y de una Unidad de Participación Social que canalizó la participación ciudadana; en Venezuela, en cambio, hubo 20 comisiones; y, en Bolivia, 21 entre las que se encontraba la comisión de “Desarrollo integrado del Amazonas”, “Educación e Interculturalidad”, “Coca” e “Hidrocarburos, minerales y metalurgia” (PNUD, 2015).

¿Cuáles son los criterios que debieran utilizarse para la definición del número y objeto de las comisiones? A continuación se presentan algunas propuestas.

Número acotado de comisiones. Ante todo, no debiera haber muchas. En las legislaturas hay un elevado número de comisiones porque es necesario examinar al mismo tiempo diversos proyectos de ley sin conexión entre ellos. Aquí ocurre lo contrario: el producto final es uno solo —una nueva Constitución— y no resulta entonces razonable generar compartimientos estancos que analicen desde diversas ópticas temas que necesariamente deben guardar coherencia.

Evitar incentivos al maximalismo. Un segundo criterio, vinculado con el anterior, sugiere que no debe replicarse la distribución legislativa que divide a las comisiones por contenido. Si se intenta seguir tal distribución tendríamos una comisión de educación, salud, vivienda,

hacienda, etcétera. Dividir en esas comisiones el estudio de las normas constitucionales vinculadas garantiza el maximalismo y crea incentivos a intentar resolver muchos asuntos en el texto constitucional que se le ha encargado a cada comisión. Si bien, como veremos, es necesario contar con alguna distribución de los contenidos, el eje que inspire la división de las comisiones debiera integrar otros factores.

Combinar comisiones temáticas y funcionales. En esta línea, un tercer criterio a considerar es que las comisiones de la Convención Constitucional no solo deben ser temáticas sino que también deben procurar encargarse de otras tareas. Aquí sí presta alguna utilidad la experiencia legislativa pues, si bien ahí la división es eminentemente temática, hay algunas comisiones transversales que cumplen otros roles. Así, la Comisión de Régimen Interno y Administración tiene entre sus funciones la gestión interna de la corporación. Y la Comisión de Ética es la llamada a velar por el comportamiento de los miembros de la Convención.

Sobre la base de los criterios señalados más arriba es que planteo la siguiente propuesta en el número y objeto de las comisiones para que cada convencional sea titular en una comisión.

Tabla 1. **Propuesta de comisiones**

Comisiones temáticas	Número de integrantes
1. Comisión Derechos, Deberes y Principios Constitucionales	30
2. Comisión Régimen de Gobierno e Instituciones	30
Comisiones funcionales	
3. Comisión de Participación Ciudadana	50
4. Comisión de Ética	15
5. Comisión de Régimen Interno	15
6. Comisión de Técnica Constitucional	15

Fuente: elaboración propia.

1.1 Dos comisiones temáticas. La primera de principios constitucionales, derechos y deberes. La segunda de régimen de gobierno e instituciones. Estas dos comisiones tienen a su cargo un conjunto de temas que pueden dividirse sin dañar la coherencia y además responden a una lógica histórica en el constitucionalismo chileno.

Los principios y los derechos se encuentran hoy principalmente en el capítulo I y III de la Constitución. Ambos capítulos tienen cierta individualidad, pero también se relacionan. Lo mismo pasa con el régimen de gobierno y las instituciones. Actualmente estos temas están abordados desde el capítulo IV en adelante. Ahí se desplie-

gan las normas que dan forma al régimen de Gobierno y a cada una de las instituciones que están reconocidas a nivel constitucional. Y si bien los principios constitucionales también atraviesan algunas de estas temáticas, su vinculación es algo más distante que en el caso de los derechos.

Como anoto más adelante, nada impide que estas dos comisiones temáticas se dividan su trabajo en subcomisiones. Eso entrega cierta flexibilidad a la orgánica interna y facilita el trabajo en paralelo. Sin embargo, al final es la comisión como un todo la que elabora el informe que luego será examinado por la sala por lo que es la comisión la que revisa, como primer filtro de coherencia, el trabajo de las diversas subcomisiones que trabajan bajo su estructura.

1.2 Tres comisiones funcionales a las tareas de la Convención. Las comisiones temáticas recién referidas tienen por finalidad debatir sobre el contenido de la Constitución. Y si bien la discusión sustantiva es la más relevante cuando se escribe una nueva constitución, no pueden olvidarse otras tareas de similar importancia. Al menos tres de ellas son, en alguna medida, funcionales al contenido.

i) Comisión de Participación Ciudadana. La primera es la comisión que canalice la participación ciudadana. Sus integrantes tendrán la desafiante tarea de implementar un sistema de participación ciudadana diseñado globalmente en el Reglamento, de procesar los insumos y de devolver a quienes participaron los comentarios pertinentes (Peña, 2020).

ii) Comisión de Ética. La siguiente reflexión del ex Presidente Lagos da cuenta de su importancia también en el contexto de la Convención:

“El parlamento consiste en parlamentar, por eso me preocupa tanto el lenguaje. Porque cuando se acaba el lenguaje civilizado y entramos al otro, hay un paso para que se dé la vía violenta. Creo que eso tiene que ver con las normas de funcionamiento de un Parlamento (...) Eso es esencial. Si no, no se piensa (...) Cómo usted lo hace tiene que ser una comisión de ética; tiene que haber un sistema de funcionamiento en que haya sanciones a los pares que no cumplan las normas éticas básicas (...) Yo diría que ese es un punto de partida para una Comisión Constituyente (...) ¿Cómo va a ser el trato

entre ellos? Y claro cuando se dice si un constituyente tiene una opinión X y al día siguiente es funado ¿cuál va a ser la reacción de esa asamblea constituyente? Creo que es muy importante eso, porque si cada uno va a estar sujeto a aquello, me parece muy grave”⁶.

Como puede apreciarse, el punto de partida de la deliberación constitucional debe ser un acuerdo mínimo respecto al trato que deben darse los convencionales y las reglas básicas de aquello que es correcto e incorrecto en sus labores propias. No se trata de fijar como estándar de juicio a la ley, sino de definir aquello que vulnera normas básicas de un comportamiento adecuado para la dignidad del cargo. Ciertamente el asunto es ambiguo. Cuestiones de trato, el uso del lenguaje, las formas de expresar las discrepancias y de cuestionar al contendor, lo que se plantea ante la opinión pública y tantas otras conductas que son apreciadas como incorrectas podrían ser objeto de reproche por la Comisión de Ética.

iii) Comisión de Régimen Interno. Al igual como en las ramas del Congreso Nacional, esta comisión tiene a su cargo tomar decisiones en torno al sinnúmero de asuntos administrativos que será necesario adoptar para poner en marcha la Convención. Su tarea no es, por lo mismo, sustantiva, sino que principalmente de gestión. Así deberá reglamentar cuestiones vinculadas con la contratación de personal, gestión financiera y administrativa de la Convención.

1.3 Comisión de Técnica Constitucional. Por último, es necesaria la existencia de una comisión que revise los diversos informes desde una perspectiva técnica a fin de verificar el estilo, dar coherencia al texto y revisar otros temas más sustantivos. Las tareas de esta comisión son extrañas a las habituales de una comisión en el Congreso Nacional. Así, no es una comisión funcional de las que señalamos recién y tampoco es una comisión que defina todas las cuestiones sustantivas. Pese a ello considero que es la comisión más relevante. Quizá aquella que, para usar la categoría de Murphy, aloje a los constructores de la futura constitución. Es decir, a los que, sobre la base del diseño acordado por los arquitectos, construyan el texto constitucional (Murphy, 2009).

La importancia de una comisión como esta no puede soslayarse. No por nada, como veremos, ha jugado un rol en los procesos constituyente comparados. Y también está presente en diversas propuestas que se han plan-

6 Lagos, R. *Mirando el futuro: Acuerdo constitucional y acuerdos económico-sociales*. 22 de enero 2020. Centro de Estudios Públicos. En <https://www.youtube.com/watch?v=aYmgYID5pY8&t=5065s>

teado hasta la fecha en nuestro país. Sergio Verdugo la llama la “Comisión de Armonización”⁷; Claudio Fuentes, “Comisión Revisora (redactora)”⁸; y la Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución, “Comité de Armonización” y “Comisión Revisora”. En cada caso varían sus atribuciones y funcionamiento, pero ello no obsta que se requiera alguna entidad capaz de “reconciliar” diversas posiciones⁹.

i) Experiencia comparada

Los procesos constitucionales comparados han tenido este tipo de instancias. En el procedimiento que dio vida a la Constitución de Estados Unidos fue normal que los acuerdos de la Convención fueran luego escritos y adaptados por comisiones más pequeñas. Así primero el “comité de detalles”, integrado por cinco miembros, redactó un primer borrador de constitución siguiendo las resoluciones aprobadas por el pleno. Luego, en una segunda ronda de discusiones, le correspondió el turno al “comité de once” integrado por un delegado de cada estado partícipe. Ellos buscaron fórmulas de resolver las controversias en los temas más candentes y proponerlas luego al pleno. El borrador final lo propuso un “comité de estilo”. Cada uno de estos comités actuó con mayor o menor libertad, pero fueron los que buscaron dar coherencia al texto y resolver las controversias más intensas.

El debate de la Constitución de 1925 en Chile no tuvo una instancia como esta, aunque es posible apreciar que se intentó suplir esa ausencia por algunas vías. Así, según narra José Maza, tanto él como Domingo Amunátegui revisaron diversos aspectos de los textos despachados por la subcomisión que elaboró el texto. Con todo, y como cuenta Maza, “no nos era dable, ni al señor Amunátegui ni a mí, hacer correcciones que no fueran de mera redacción, y deseoso yo de que el trabajo de fondo de la reforma misma tuviera la revisión directa de una persona especialmente competente, pedí a mi profesor y amigo don Carlos Estévez que se tomara la molestia de estudiar minuciosamente la prueba que le acompañaba”. Y luego concluía: “el señor Estévez realizó rápidamente el estudio y, el 4 de julio, me remitió una carta en la que

estudiaba la reforma, artículo por artículo, y hacía interesantísimas observaciones, muchas de las cuales fueron después consideradas” (Maza, 1951, p. 49). La influencia de esta intervención puede apreciarse en las mismas actas de la comisión que elaboró la Constitución, pues las propuestas de Estévez aparecen mencionadas en diversas ocasiones (García, 2017, p. 200).

La existencia de una comisión como la que analizamos ha sido también la práctica de los procesos constituyentes recientes en la región. Como ha recordado Lucas Sierra, ha habido una preocupación especial porque el texto constitucional avance con una “prosa armónica”. Así, en Colombia, estaba la “Comisión de Revisión”; en Venezuela, la “Comisión Constitucional”; en Bolivia, ese rol lo jugó la Unidad Técnica de la Asamblea (UTAC) y el Comité de “Concordancia y Estilo del Nuevo Texto de la Constitución Política del Estado”. Y, finalmente en Ecuador, la tarea fue obra de la “Comisión Especial de Redacción” (Sierra, 2020).

ii) Funciones de la Comisión de Técnica Constitucional

¿Qué rol debiera jugar una comisión como esta en el proceso de elaboración de la nueva Constitución? Lo veremos en detalle más adelante. Por el momento, basta señalar que su objeto será revisar los textos despachados de las comisiones temáticas desde lo que llamaremos una mirada de técnica constitucional. Esto implica, ante todo, un examen formal y de estilo. Es decir, que el texto utilice bien el lenguaje y esté bien escrito. También que utilice la jerga constitucional adecuada. Igualmente, le exige pronunciarse sobre eventuales contradicciones u omisiones en el texto despachado por las comisiones temáticas¹⁰.

Por último, y en la que es su tarea más ambigua, la Comisión de Técnica Constitucional debe, en ciertos momentos del procedimiento, reconciliar las propuestas de las diversas comisiones o incluso hacer planteamientos diversos. Decimos que se trata de un objetivo ambiguo pues, a diferencia de los anteriores, en este caso la frontera de la intervención es menos precisa y puede llevar a la comisión a involucrarse en aspectos sustantivos. Pero

7 Sergio Verdugo la ha llamado “Comisión de Armonización”. En su propuesta, también juega un rol vital pues propone alternativas para resolver tensiones entre las comisiones, revisa textos de otras comisiones y concentra el conocimiento constitucional. Las decisiones de esta se adoptan por dos tercios. En definitiva, como ha escrito Verdugo, “será el principal redactor de la Nueva Constitución” (Verdugo, 2020, p. 10).

8 Fuentes la incluye al final del procedimiento para examinar “el conjunto de propuestas de articulado con el objetivo de dar coherencia al texto”. Antes solo habría un vínculo entre las comisiones con el pleno (Fuentes, 2021).

9 El Comité de Armonización debe “velar por la calidad técnica, coherencia interna y completitud del texto constitucional” y la Comisión Revisora debe hacer “sugerencias de ajustes finales al texto para mejorar su redacción y calidad, y corregir errores o defectos que se detecten”.

10 Brandt et al (2011, p. 210) recomiendan su funcionamiento como un mecanismo para evitar incoherencias.

el riesgo es acotado en comparación con el beneficio de una mirada técnica y común a todos los textos. Es acotado porque siempre es el plenario el que decidirá si opta por la propuesta de la comisión temática o de la Comisión de Técnica Constitucional. Y, por otra parte, el beneficio es relevante pues la calidad del texto final aumentará en la medida que el trámite contemple una mirada técnica y uniforme a los textos despachados por las comisiones temáticas.

Podría pensarse que las tareas de una comisión como la señalada debieran encargarse a la secretaría técnica, esto es, el grupo de personas de “comprobada idoneidad académica o profesional” que convoque la Convención. Me parece que la secretaría técnica debe ser un apoyo de todas las comisiones y también de la que ahora se trata. Sin embargo, el rol de esta Comisión Técnica requiere que quienes la integren sean, de nuevo recordando las categorías de Murphy, los constructores y arquitectos de la nueva Constitución. Para eso requieren tener peso político y capacidad de comprometer a los demás convencionales próximos a su facción. Si suponemos además que un número indeterminado pero suficiente de convencionales tendrán capacidad técnica, lo natural es que quienes tomen las decisiones que le asigno a esta comisión sean aquellos que fueron elegidos para redactar la nueva Carta Fundamental.

II. Bases de un procedimiento circular

1. ¿Qué es un procedimiento circular y por qué es importante?

Una regulación adecuada del procedimiento que debe seguir la Convención para proponer una nueva Constitución es vital para el éxito del proceso. Las reglas de procedimiento, nos recuerda Negretto, son especialmente importantes cuando las constituciones se redactan en “ambientes competitivos”, es decir, en asambleas en las que hay posiciones contrapuestas (Negretto, 2017, p. 43). Todo indica que esa será una cualidad de nuestra Convención.

A continuación expondré algunas ideas que considero deben estar presentes en ese procedimiento que he de-

nominado un “procedimiento circular”¹¹. Al ser unidimensional, el proceso en la Convención no será lineal, como es en el trámite legislativo, sino que circular. Que sea lineal significa que el texto se aprueba y sigue adelante a los trámites siguientes. Que sea circular implica, en cambio, que los textos elaborados por las comisiones serán votados en el pleno y luego volverán a la comisión cuantas veces sea necesario para ir perfeccionando el contenido y alcanzar los dos tercios en sus normas. Por eso no habrá *una* votación “en general” o una sesión en que se vote “en particular”, tal como la conocemos hoy¹². Por el contrario, probablemente tendremos un continuo ir y venir de diversas partes de la nueva Constitución – un artículo, un capítulo, varios artículos, etc.– que irán siendo discutidas y perfeccionadas para luego agregar voluntades que permitan incluirlas en el texto global.

Este procedimiento, que no es extraño para el derecho comparado¹³, tiene virtudes. La primera de ellas es que permite ir mostrando avances. Las diversas facciones estarán más disponibles a ir avanzando si el procedimiento permite revisar aquello que se aprobó sin que nada esté completamente cerrado hasta que todo lo esté. De lo contrario, solo habrá avances sustanciales cuando ya todo el texto esté acordado. Y en épocas en que necesitamos certezas lo recomendable es ir alcanzando acuerdos paulatinos y no dejar todo para el final. La experiencia comparada, por lo demás, destaca la importancia de dar señales de progreso en el desarrollo del trabajo de las convenciones a fin de reducir las tensiones propias de estos procesos.

Una segunda virtud es que, como el procedimiento es circular, se puede votar cuantas veces sea necesario para alcanzar los quórum necesarios sin que, como ocurre hoy en el proceso legislativo, la falta de quórum implique el fin de la tramitación. En este caso, el único punto final de la Convención es el plazo o el despacho de la nueva Constitución.

Por último, el proceso circular permite que las comisiones estén más abiertas a enviar los textos a la Convención a fin de medir la temperatura del pleno y de aquellos convencionales que no están representados en la comisión. Sabemos que la integración de las comisiones sigue

11 Lo que sigue está tomado de dos columnas publicadas en El Mercurio: Desdramatizando la votación final por 2/3 (29.09.2020) y Votación final y 2/3 (03.10.2020).

12 El procedimiento legislativo regular en Chile distingue desde hace mucho tiempo la forma de examinar los proyectos de ley tanto en el plenario como en las comisiones. A veces se discuten “en general”, esto es, la idea de legislar sobre una materia. Y otras veces se discute “en particular”, es decir, analizando artículo por artículo, cada inciso y oración; votando y debatiendo en torno a frases e incluso palabras.

13 Si bien cada experiencia tiene sus particularidades, Marcía examina las “lecturas” que han contemplado diversas experiencias. Sudáfrica (que contemplaba cuatro) y Colombia (que, en alguna medida, estableció un procedimiento circular) se asemejan parcialmente a lo que expondré (Marcía, 2021).

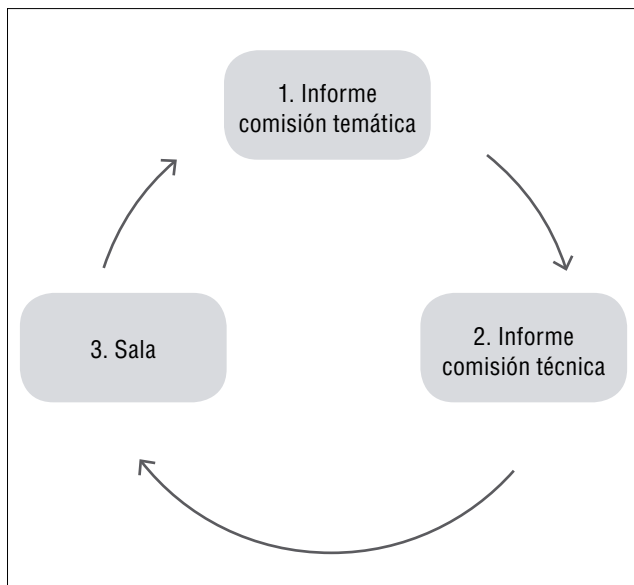
la división de fuerzas que hay en la Convención, pero eso no quiere decir que la decisión de la comisión sea siempre un fiel reflejo de la Convención. Menos hoy, con un sistema de partidos debilitado. La única forma de saber la opinión de una facción no representada es debatiendo el asunto en el pleno y viendo cómo votan. Al ser un procedimiento circular, las primeras votaciones permitirán mapear las diversas posiciones en los temas discutidos.

2. Etapas

El procedimiento que propongo a continuación tiene tres etapas. Las dos primeras no son sucesivas sino que simultáneas y permite que cada informe despachado por alguna comisión siga su tramitación. La tercera etapa es hacia el final del procedimiento cuando ya se empiezan a consolidar los diversos textos que han sido revisados y aprobados, en sus aspectos sustanciales, por la Convención.

2.1. Primera etapa

Figura 1. Desde que se inicia la discusión de un tema hasta que la Convención aprueba en general el informe que aborda ese tema



Fuente: elaboración propia.

La primera etapa se inicia en cada comisión cuando decide abordar un tema específico. Por ejemplo, la libertad de expresión, las materias de ley o la administración comunal. Tras esta decisión se inicia un procedimiento que avanza a las siguientes subetapas.

i) Discusión en general en la comisión temática

El foco de la primera discusión debe ser escribir un texto que logre conseguir la aprobación en general de los dos tercios de la Convención. A diferencia de la tramitación de los proyectos de ley, la Convención inicia su trabajo sin ningún texto; puede haber propuestas diversas, pero no hay un documento único sobre el cual se empieza a discutir. Por eso, el primer desafío es escribir un primer texto que sirva de base para la discusión de contenidos específicos.

La discusión en general no significa una adhesión total a todos los aspectos del texto presentado. Cuando se discute en el Congreso Nacional un proyecto de ley en general solo se vota a favor o en contra de todo el texto sin que sea posible dividir la votación para votar a favor de un artículo y en contra de otro. Por eso es común que en esta votación se escuchen argumentos contrarios a aspectos específicos del proyecto o se anuncien cambios en diversas disposiciones. Y pese a ello, igualmente se aprueba la idea de legislar, pues permite seguir avanzando en el proceso de elaboración del proyecto.

En este caso, es posible augurar que el texto presentado a la Convención por la comisión respectiva será aprobado si tiene suficientes elementos que generan adhesión del quórum de convencionales. Y se rechazará la propuesta si carece de elementos que sean considerados fundamentales. Esto principalmente como señal política, porque incluso los aspectos fundamentales podrían ser incorporados en los trámites siguientes.

La discusión en general en las comisiones debiera ir despachando textos a la Convención siguiendo alguna división temática. No parece sensato esperar que la comisión haya generado un texto respecto de todas las materias en las que debe pronunciarse para recién ahí permitir que la Convención discuta en general la propuesta. Una división temática razonable es pensar en los capítulos que posiblemente tenga la nueva Constitución. Así, la Comisión de Instituciones podría despachar primero el capítulo de la Contraloría General de la República, luego el de Poder Judicial y así sucesivamente en el orden que se acuerde. La de Derechos podría abordar primero algunos principios constitucionales y luego ir despachando textos agrupando derechos según acuerde.

ii) Informe de la Comisión de Técnica Constitucional

Una vez despachado un texto por la comisión temática sigue el turno de la Comisión Técnica. La intervención

de esta instancia en la discusión en general es una novedad, pues regularmente las comisiones distintas de la comisión principal que intervienen para pronunciarse de los proyectos de ley desde cierta perspectiva (típicamente la Comisión de Hacienda de ambas cámaras) lo hacen en la discusión en particular y no en la general. Pese a ello, creo necesaria su intervención también en la discusión en general.

Su participación no busca introducir cambios en el texto despachado previamente, sino que simplemente aprobar o rechazar en general la propuesta para así tener una segunda mirada al texto de la comisión temática; esta vez, una mirada técnico constitucional.

La Convención podrá aprobar un texto pese al rechazo del mismo por la Comisión Técnica o, por el contrario, podrá rechazarlo pese a que fue previamente aprobado. Con todo, eso no torna inútil el trámite porque, en esta etapa, el aporte de la Comisión Técnica no es de redacción de disposiciones, sino que de fundamentación. Más que proponer “textos”, su informe elaborará argumentos. Y eso contribuye a la deliberación de la Convención.

iii) Discusión en general en la sala

La sala de la Convención debatirá en esta etapa sobre el texto propuesto por la comisión temática desde una perspectiva global. Eso no quiere decir que no pueda abordar aspectos específicos de la propuesta y debatir en torno a ellos. Que la discusión sea general, como hemos anotado, quiere decir que se discute sobre las ideas generales que sustentan el texto.

Regularmente, la discusión se concentra en los aspectos más polémicos y no presta atención a los otros temas. Para evitar esto, el presidente de la Convención deberá ordenar la agenda del debate, fijando tiempos para cada tema que debe ser abordado. Por ejemplo, cuando se discuta el capítulo de la Contraloría General, si algo así llega a ocurrir, puede dividirse la discusión en temáticas tales como órgano directivo, atribuciones generales, atribuciones específicas, toma de razón, etc.

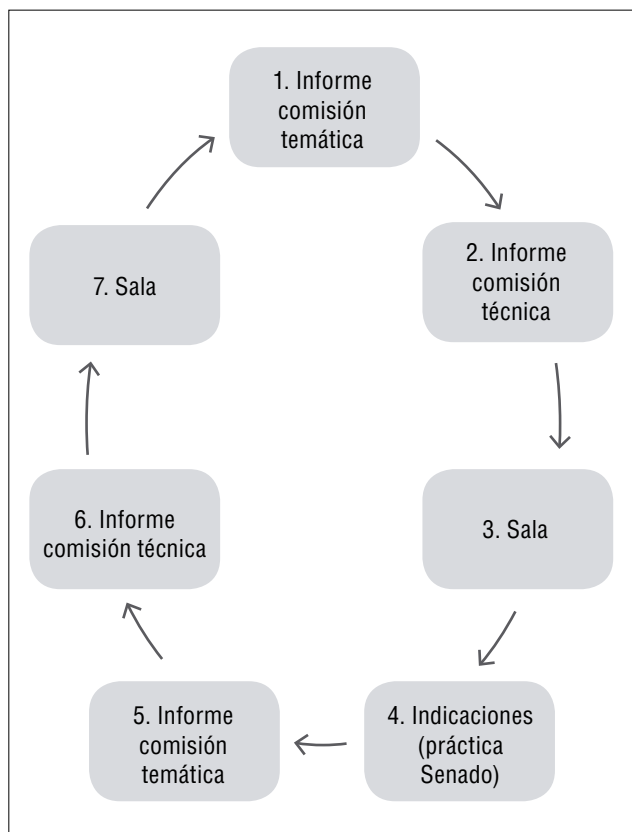
La Convención luego votará el texto en una sola votación. Los que aprueben votan a favor en general del texto presentado. Los que rechacen hacen lo propio con el mismo texto. Posiblemente los primeros considerarán que el texto cumple los estándares mínimos para seguir adelante con el procedimiento; saben que no es el texto definitivo, pero sí presta una buena base. Los que rechacen lo harán porque no ven en ese texto elementos suficientes que sirvan de base para una futura discusión.

Si el texto es aprobado, sigue a las instancias siguientes. Si es rechazado, es necesario que la comisión temática parta todo de nuevo. No existe otra consecuencia y, por lo mismo, no aplica esa norma que existe desde nuestras primeras constituciones en virtud de la cual un proyecto de ley rechazado en general no puede volver a discutirse dentro de un año.

2.2. Segunda etapa

En el ejemplo que hemos dado, la Convención despachó en general el informe de la comisión temática que abordaba la libertad de expresión, las materias de ley o la administración comunal. Los integrantes de la comisión ya conocen las diversas opiniones que se plantearon en la sala que, sabemos, solo aprobó en general el informe. Ahora viene entonces la discusión en detalle con las siguientes subetapas.

Figura 2. Desde que la comisión temática recibe el informe aprobado en por la Convención hasta obtener la aprobación de un informe en particular



Fuente: elaboración propia.

i) Plazo para presentar indicaciones por los convencionales

La aprobación en general abre espacio para que el informe aprobado sea modificado en los aspectos específicos. Para eso conviene crear un plazo de indicaciones común para todos los convencionales durante el cual puedan presentar modificaciones concretas al texto aprobado.

La práctica en relación a la presentación de indicaciones en la Cámara de Diputados y en el Senado es diferente. En la Cámara, cada comisión regula sus procedimientos de indicaciones y la regla general es que pueden presentarse en cualquier momento de la discusión del proyecto de ley. El Senado es distinto. Tras la aprobación en general del proyecto, abre un plazo común para todos los senadores y para el Ejecutivo. Así, todos deben presentar sus indicaciones dentro de un plazo y estas luego son públicas, pues se insertan en un boletín de indicaciones. Esta última fórmula es mejor, ya que no solo permite preparar las discusiones que vienen; también da cuenta de una reflexión más acabada y de una mejor planificación que finaliza con la elaboración de las indicaciones. Además, permite que todos los parlamentarios hagan sus propuestas respecto de la materia en debate y no solo los integrantes de la comisión.

Creo que el reglamento de la Convención debe seguir en esto la tradición del Senado. Un plazo de indicaciones común tras la aprobación en general ordena mejor el debate y abre espacios a la participación de todos los convencionales.

ii) Discusión en particular en la comisión

El paso siguiente es la discusión en particular, es decir, el examen de cada uno de los artículos y de cada una de las indicaciones. Los reglamentos de ambas cámaras regulan con cierto detalle esta etapa, pero finalmente es la práctica de cada comisión la que determina la forma en que se llevará adelante. Todo hace sugerir que los acuerdos de la propia comisión debieran regular esta instancia con reglas mínimas contenidas en el Reglamento.

Algunas de estas reglas mínimas debieran permitir excluir de la discusión las indicaciones que no tengan relación directa con el capítulo que se está debatiendo, reglas de clausura de los debates para forzar votaciones, entre otras. También debe autorizarse que la comisión revise todos los artículos del proyecto aprobado en general pese a no haber una indicación que lo solicite. Y, en esta línea, que puedan votarse por separado artículos o palabras del texto.

Todas estas reglas no pueden obviar que es en la discusión en particular donde se produce la negociación que normalmente da vida al texto final. Por eso, debe haber flexibilidad para que los convencionales puedan modificar el texto y alcanzar así los quórum necesarios.

iii) Discusión en particular en la Comisión Técnica

Despachado el informe de la comisión temática, toca el turno de la Comisión Técnica. Esta vez su rol es más activo que en la discusión en general.

¿Cuál es el rol de la Comisión Técnica en la discusión en particular? El símil es el rol que juegan las comisiones de Hacienda de ambas cámaras en la tramitación de ciertos proyectos de ley. Desde mediados del siglo XX, los reglamentos de ambas cámaras exigen que las comisiones de Hacienda informen los proyectos de ley que generan gasto público. Esta es una medida que ha buscado un control intra Congreso, aspecto siempre controvertido (Bernaschina, 1954, p. 187; Senado, 1966, p. 722).

El asunto no es pacífico. Regularmente los parlamentarios de otras comisiones critican a la Comisión de Hacienda por los cambios introducidos y por exceder el ámbito de sus competencias (Soto, 2020a). Pero esta crítica no es suficiente para eclipsar el rol de la Comisión de Hacienda en la tramitación de todos los proyectos de ley. No por nada, desde antiguo, ha sido calificada como la comisión más relevante dentro del Congreso (Agor, 1973, p. 69).

Si entonces ahora se trata de discutir un proyecto de nueva Constitución, es evidente que una comisión especializada debiera pronunciarse sobre el texto despachado por otras comisiones que tienen menos especialidad. El ámbito de sus competencias no puede ser solo formal (redacción), sino también técnico, esto es, servir de contrapeso constitucional a la decisión de la comisión temática.

Ya dijimos que en la discusión en general la Comisión Técnica solo debía pronunciarse a favor o en contra del texto emanado de la comisión temática, aportando argumentos y no propuestas concretas. En la discusión en particular, en cambio, debe servir de contrapeso y control a la comisión temática. Por eso es que puede pronunciarse sobre cada una de las propuestas de la y hacer modificaciones, eliminando, agregando o reescribiendo el texto. Finalmente, será la sala de la Convención la que decida cuál comisión se impone.

Para entender la importancia de este contrapeso, es útil recordar los planteamientos de Thomas Paine quien, incluso en las asambleas unicamerales, proponía fórmulas de balance interno a fin de lograr una deliberación paulatina y un sistema de pesos y contrapesos al interior de la propia asamblea (Paine, 2014, p. 302). Con similar objetivo, la Comisión Técnica sería una instancia de balance que el proceso le impone a la comisión temática. Una especie de alerta previa, cuya sola existencia le advierte que no puede alejarse excesivamente en sus propuestas de los códigos que inspiran el derecho constitucional. Al menos en teoría, la Comisión Técnica velará por dichos códigos y podrá modificar con cierta autoridad aquello que no debe ser incorporado en una Constitución o que está incorrectamente recogido. Sin embargo, también tiene un contrapeso, que es la propia Convención. Al final ambas propuestas serán presentadas a la sala, que dirimirá el eventual conflicto. Por eso, pese a ser una comisión integrada por técnicos, no puede desatender completamente los intereses de las otras comisiones temáticas porque, de lo contrario, su tesis será derrotada en la sala.

Por último, cabe señalar que esta propuesta no desconoce que los conflictos regularmente no son entre comisiones, sino que entre sectores políticos al interior de ellas. En tal caso, la Comisión Técnica replicaría las discusiones que se dieron en la comisión temática, sin hacer una revisión adicional del texto. Pese a que ello es una probabilidad, no debe olvidarse que, como ya dijimos, posiblemente sea la Comisión Técnica la que reúna a las figuras constitucionales más relevantes de cada sector. Habrá ahí, entonces, una cierta cultura común que servirá de contrapeso interno. Sea por convicción o, en última medida, por la presión de la comunidad epistemológica en la que se insertan sus integrantes, la Comisión Técnica tendrá más incentivos que las otras comisiones a actuar dentro de los parámetros propios del constitucionalismo global.

iv) Discusión en particular en la sala

Tanto el informe de la comisión temática como el respectivo informe de la Comisión Técnica llega a la sala para su discusión en particular. En esta etapa, la Convención entra el detalle del texto y revisa la tarea encomendada a las comisiones. No escribe el proyecto, pero sí ratifica o rechaza aquello que se le presenta.

El reglamento deberá definir al menos dos materias:

Votaciones: ante todo, deberá establecerse cómo se votan los informes. En la Cámara, la votación en particular es distinta a la del Senado. Regularmente se admiten “votaciones separadas”, de forma que puede pedirse votar en forma aparte un artículo o inciso del resto de las normas. En el Senado, esta opción es más reducida y la sala tiene menos opciones de votar separadamente. Ahí la discusión de la comisión subordina en gran medida la forma cómo se votan los asuntos en la sala (Soto, 2015, pp. 121-136). Creo que la regla que debe imponerse es la de la Cámara, que autoriza mayor flexibilidad en las votaciones, por lo que permite medir con mejor precisión la intensidad de la Convención.

Indicaciones. Debe también resolverse el destino de las indicaciones. Nuevamente aquí hay dos modelos que distinguen a nuestras cámaras. Un modelo es el de “regla abierta” en materia de indicaciones, esto es, que en la discusión en particular pueden presentarse cuántas nuevas indicaciones los parlamentarios estimen, cumpliendo algunos requisitos (normalmente, un número de firmas). El otro modelo es el de “regla cerrada”, es decir, que en la discusión en particular no se puedan presentar nuevas indicaciones, sino únicamente votar aquello que propone la comisión. Una modalidad de esta última opción es permitir renovar indicaciones ya presentadas a la comisión, pero que fueron desechadas por esta.

¿Qué fórmula debe seguir la Convención? No es una decisión simple. Los cientistas políticos han estudiado los efectos de una u otra regla. Así, cuando el costo de la demora es alto, lo más probable es que se prefiera una regla cerrada. Igualmente, la regla cerrada no solo incentiva a la especialización de los comités, sino también a comunicar de un modo más libre su experiencia endógena. Por otra parte, la regla abierta genera un resultado favorable al votante medio y no restringe el resultado que las facciones de la propia sala pueden intentar promover¹⁴.

Posiblemente una regla cerrada fortalezca a las comisiones, pero al mismo tiempo reduzca excesivamente las opciones de los convencionales no presentes en esa comisión. Por otra parte, una regla abierta que permite presentar cualquier indicación en la sala ata de sobremana la discusión a la coyuntura. Por eso, pienso que una regla intermedia es aquella regla cerrada que permite renovar las indicaciones presentadas. Así, al menos, los

14 Sobre esto, ver Ambrus et al (2013), Krehbiel (2004) y Baron y Ferejohn (1989).

diversos grupos deben preparar la vía para llegar con sus propuestas a la sala y planificar una estrategia. Otra alternativa es iniciar el proceso con regla abierta e ir adoptando la regla cerrada los últimos meses, cuando el plazo de funcionamiento se aproxime.

v) Despacho del informe

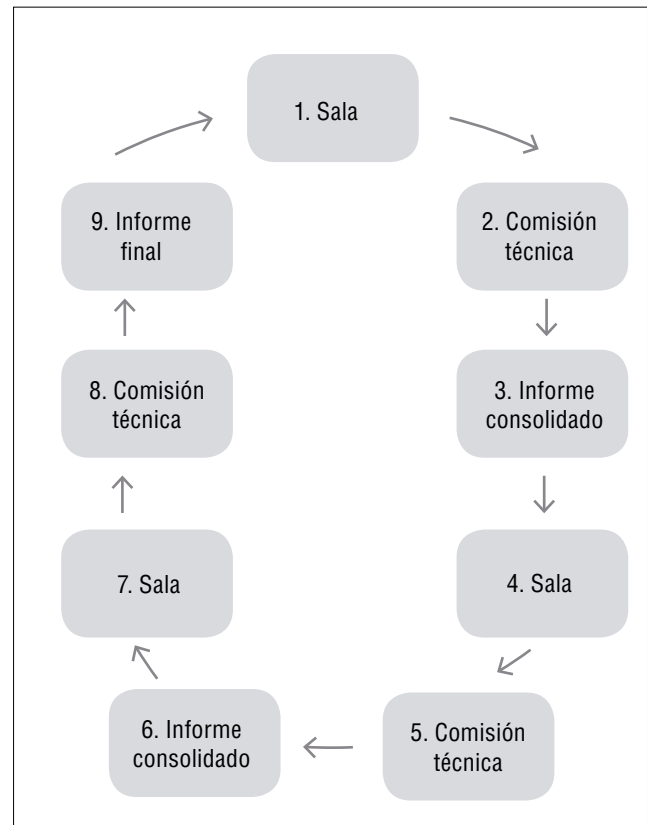
En un sistema bicameral, tras la aprobación en particular del proyecto y sin importar la relevancia de los temas que fueron rechazados, el proyecto sigue su camino hacia la cámara revisora. En un sistema unicameral no hay tal opción y, por lo mismo, en caso que el proyecto haya sufrido modificaciones sustanciales, corresponde que vuelva a ser analizado por la comisión a fin de recoger los cambios aprobados en la sala, adecuar los textos y profundizar en las negociaciones. De esta forma, puede haber más de una discusión en particular y un segundo informe, un tercer informe y así, sucesivamente.

Cada uno de estos informes sigue el procedimiento señalado más arriba, lo que hace que el proceso sea circular. Es decir, una vez efectuada las votaciones en particular la sala puede decidir enviarlo nuevamente a la comisión temática. Si ello ocurre debe abrirse un plazo de indicaciones (que suponemos será cada vez más breve) y un mandato más o menos explícito, según se acuerde. Podrá ser, por ejemplo, proponer nuevamente los artículos rechazados, revisar lo dispuesto en un artículo o acoger los planteamientos de la Comisión Técnica en la forma por ella aprobada y ratificada luego en la sala. Tras el nuevo informe de la comisión temática, el proyecto es informado nuevamente por la Comisión Técnica y luego discutido en particular en la sala. Esto, tantas veces sea necesario para obtener un texto en el capítulo respectivo que alcance una total aprobación.

¿Cómo se detiene todo esto? Cuando la sala despache el proyecto, ya no lo envía de vuelta a la comisión temática sino que a la Comisión Técnica. Es lo que da inicio a la tercera etapa.

3.3. Tercera etapa

Figura 3. Desde que la Convención, tras aprobar un informe en particular, lo envía a la Comisión Técnica para elaborar informes consolidados y hasta que la Convención despacha el informe final



Fuente: elaboración propia.

La tercera etapa requiere que la Convención ya haya despachado varios informes a la Comisión Técnica. Por eso, posiblemente se inicie en los últimos meses de funcionamiento de la Convención. Esta etapa sigue a las dos anteriores, en el sentido que los informes aprobados en general y particular por la Convención van siendo consolidados en la Comisión Técnica. Pero también puede ser simultánea pues la Comisión Técnica puede elaborar un informe consolidado de, por ejemplo, los capítulos de Poder Judicial y Tribunal Constitucional, pero tener aún pendiente el trabajo de las comisiones temáticas en los capítulos de derechos fundamentales.

i) Informe consolidado de la Comisión de Técnica Constitucional y su votación en la sala

La sala, tras alguna de las aprobaciones del texto en particular, puede determinar que el texto aprobado sea devuelto a la Comisión Técnica y no a la comisión temática respectiva. Posiblemente ocurra ello cuando la propuesta ya haya alcanzado un alto grado de desarrollo y acuerdo. Se trata entonces de un texto que no está completamente afinado, pero que tiene el suficiente avance como para que sea la Comisión Técnica la que asuma las últimas definiciones.

En esta instancia, la función de la Comisión Técnica será elaborar varios informes consolidados, que vayan paulatinamente incorporando las últimas versiones afinadas de los diversos capítulos. En esta tarea, la Comisión Técnica debe estar autorizada a hacer modificaciones e ir ofreciendo textos coherentes a la votación de la sala. Ambas labores abrirán espacio para las últimas negociaciones.

Así, a los informes consolidados que elabore la Comisión Técnica se van sumando los informes que han sido despachados por las comisiones temáticas. La forma en que se agrupan será decisión de la Comisión Técnica: podrá haber un informe consolidado que reúna tres capítulos; otro que reúna otros cuatro y así con cierta flexibilidad según el estado de avance de los temas. Esos informes pueden ir a la sala cuántas veces sea necesario para obtener la aprobación de sus normas, en lo que sigue siendo un procedimiento circular, pero ahora del Informe Consolidado. En ese ir y venir, la sala irá dando sus últimas señales y la comisión deberá ir adicionando capítulos y cerrando las negociaciones.

Para que sea posible medir adecuadamente la intensidad de preferencia de la sala, debe haber ciertas reglas. La primera es que un número determinado de convencionales, pero siempre una minoría, puede pedir la votación separada de cualquier artículo o inciso. La segunda regla es que solo puede votarse lo propuesto por la Comisión Técnica, sin que se admitan nuevas indicaciones. De esta forma, la sala solo aprueba o rechaza lo propuesto por la Comisión Técnica o las indicaciones renovadas al modo como ocurre hoy en algunas votaciones de proyectos de ley con urgencia en la Cámara de Diputados¹⁵. Ambas reglas trasladan la negociación a la Comisión Técnica y permiten que sea esta la que escriba las últimas versiones del proyecto.

ii) Informe final

Ese paso final es resorte de la Comisión Técnica, que tiene en esta oportunidad una atribución adicional: elaborar un informe y, al mismo tiempo, decidir la forma en que la sala debe votarlo. Y, en este caso, a diferencia del anterior, para que sea un informe final, la regla de votación debe ser total, es decir, aprobar o rechazar el informe, sin posibilidad de dividir las votaciones.

Es, como puede apreciarse, la lógica de votación de los informes de las comisiones mixtas. En las comisiones mixtas, como hace ya tiempo explicaba el senador Francisco Bulnes, “está envuelta la idea de una transacción entre las ideas contrapuestas sostenidas por una y otra Cámara. Dentro de este criterio parecería lógico votar las proposiciones como un solo todo, pues no puede rechazarse lo que perjudica y aprobar lo que conviene” (Acuña, 1971, p. 787).

En este caso, el informe final debe ser votado por la sala en una sola votación. Si consigue el quórum requerido, ese informe final es el que contiene el proyecto de nueva Constitución que será sometido a plebiscito. Si, en cambio, la sala lo rechaza o no alcanza el quórum necesario la Comisión Técnica debe volver a revisar el texto y proponer un informe consolidado o nuevamente uno final, según lo estime pertinente.

III. Quórum de votación en las diversas etapas

Todo el procedimiento desarrollado más arriba puede ponerse en marcha con independencia del quórum con que se voten sus normas. Dicho de otra forma, el umbral necesario para aprobar las normas y el procedimiento son debates que tienen objetivos diversos, por lo que admiten un tratamiento separado. El objetivo del procedimiento, lo hemos visto ya, es dibujar un camino que permita obtener el mejor texto posible tras una deliberación amplia. El quórum, por su parte, busca definir la regla en virtud de la cual se toman los acuerdos. Sobre esto nos detendremos a continuación¹⁶.

Como se sabe, la regla vigente dice en el artículo 133: “La Convención deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio”. Así, las normas de la propuesta de nueva Constitución y el reglamento de votación de dichas normas requieren de una mayoría calificada.

¹⁵ Ver art. 190 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

¹⁶ Lo que sigue es una versión modificada de Soto (2020b).

Dos son las preguntas que surgen ante esta disposición. La primera es cómo se inserta este quórum en el procedimiento que hemos detallado más arriba. La segunda es respecto de la votación final, que ha generado intensa polémica.

1. ¿Cuándo se necesitan los dos tercios?

¿Qué significa exigir dos tercios de los votos de los miembros de la Convención para aprobar las normas de la nueva Constitución? ¿Significa exigir tal quórum en una votación? ¿En todas? ¿Al principio o al final? ¿En sala o en comisión? Todo esto deberá ser definido por el reglamento de votación.

El camino natural es seguir la práctica legislativa actual. Hoy, ciertas normas de proyectos de ley requieren un quórum supramayoritario (cuatro séptimos) y, por su parte, las reformas constitucionales deben ser aprobadas por un quórum que puede ser de tres quintos o dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio. Ambas reglas constitucionales han consolidado una práctica legislativa que no debe desatenderse y que permitirá resolver el asunto con relativa rapidez.

Hoy, ambas ramas del Congreso siguen, en resumen, las siguientes reglas: i) los quórum se aplican solo en la sala, no en las comisiones; y ii) en todas las votaciones en la sala debe alcanzarse el quórum requerido y, en caso de no lograrlo, el artículo es rechazado. De esta forma, una reforma constitucional requiere para ser aprobada de tres quintos o dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio, tanto en la Cámara como en el Senado. Este quórum debe alcanzarse en el proyecto total y en cada artículo del mismo; incluso en cada palabra si respecto de alguna de ellas se pidiera votación separada.

Si aplicamos estas dos reglas al procedimiento de la Convención, tendríamos que cada votación en que la sala se pronuncie sobre algún informe de las comisiones o parte de él, debiera ser aprobado por dos tercios de los miembros en ejercicio. Y así, si un artículo no alcanza tal votación, se entiende rechazado. Y ello, en todos y cada una de las votaciones sobre informes que contengan normas constitucionales, de principio a fin.

Un sistema de creación normativa agregada, como es el procedimiento que se ha propuesto, debe exigir el cumplimiento de los quórum en todas las votaciones,

para así ir agregando normas y construyendo paulatinamente el producto final. De esta forma, se evita que haya solo una votación que exija la concurrencia de la minoría, pues, de existir tal cosa, esa votación no se produciría sino una vez que todo hubiera sido acordado.

2. La votación final por dos tercios

¿Debe votarse el proyecto de nueva Constitución, al final del proceso, en un solo acto que apruebe o rechace, por los dos tercios de los integrantes de la Convención? Por lo escrito más arriba, sostengo que sí: todos los informes (consolidado, final y todos los que le anteceden) y las normas contenidas en ellos deben ser aprobados por los dos tercios de los integrantes de la Convención. Esto permite ir avanzando, generando acuerdos amplios desde el inicio.

La discusión pública, con todo, se ha enfocado principalmente en si es procedente o no la votación final por los dos tercios. Sobre esto se han planteado dos discusiones. La primera sostiene que la votación final por dos tercios es un veto de la minoría que permitiría, en la última votación, mantener el *statu quo*. Por eso, continúa, la aprobación final debiera ser por simple mayoría. Esta mirada es parcial pues olvida que, como anotamos, desde el inicio el proceso se planificó sobre la regla de los dos tercios. Dicho de otra forma, la exigencia que las normas de la nueva Constitución se aprueben por los dos tercios de los integrantes entrega ya un veto. Por eso, entonces, la pregunta no es tanto si hay o no tal veto sobre la mesa de negociación; la pregunta correcta es cómo distribuirlo para generar los cruciales mecanismos de cooperación y precompromiso.

Creo que la votación final por dos tercios es una de tantas fórmulas para evitar el atrincheramiento y generar un procedimiento cooperativo¹⁷, que construye espacios de confianza y facilita los precompromisos. Para que haya cooperación y confianza, el procedimiento de la Convención debe tener un mecanismo que permita que, aprobando cláusulas individuales, en algún momento sea posible evaluar si fueron o no incorporadas las cláusulas esenciales. Un procedimiento como este evita el atrincheramiento y reconoce que la cuestión fundamental es crear un proceso que distribuya el veto a lo largo del proceso para promover que la negociación avance¹⁸.

17 Como han mostrado Negretto y Sánchez (2020), las nuevas constituciones son más proclives a fortalecer la democracia cuando nacen de la cooperación entre elites políticas que representan diversos intereses.

18 Desarrollé este punto con más detalle en una columna en CIPER Académico titulada “Los 2/3 y la innegable existencia de los jugadores con veto” (disponible en <https://www.ciperchile.cl/2020/10/22/los-2-3-y-la-innegable-existencia-de-los-jugadores-con-veto/>).

La votación final por los dos tercios no modifica entonces que en el proceso ya haya “jugadores con veto”. Omitirla, en cambio, impide que exista una instancia esencial para promover la coherencia del texto final. Este es un segundo nivel de argumentaciones que se han desarrollado hasta la fecha. Dicho de otra forma, quienes se oponen a la votación final parecieran no ver que es imposible que la nueva Constitución no requiera en algún momento de una votación global. No pensemos todavía en el quórum de esa votación, sino solamente en la exigencia de tal trámite. Como ha escrito Carlos Peña, es necesario ajustar el conjunto de los principios que contemple la Constitución hasta armonizarlos todos ellos, cuestión que no es posible hacer “si las reglas inferidas de los principios se aprueban una por una sin nunca aprobar el conjunto” (Peña, 2020). Alejandro Vergara se ha pronunciado en el mismo sentido cuando escribe que el proceso debe contemplar la revisión de cada parte y del todo pues “según el canon de totalidad (...) existe una iluminación recíproca entre las partes y el todo” (Vergara, 2020). Y Ricardo Salas ha escrito que “es preciso que se forme una voluntad real en los redactores (...) y ello será imposible o muy difícil si se les impide conocer el resto de las disposiciones cuando se pronuncian sobre una de ellas, pues el contenido de las demás es probable que haga variar el contenido de la que se ven obligados a aprobar aisladamente” (Salas, 2020).

Una votación final es necesaria, ante todo, porque la Convención no puede despachar el texto por parcialidades; puede ir aprobándolo por parcialidades, pero no puede despacharlo parcialmente. La única forma de despacharlo es aprobando un texto total que contenga la nueva Constitución. Pensar lo contrario implica proponer que pueda despacharse, por ejemplo, el capítulo que regula al Gobierno, pero no aquel que regula al Congreso Nacional; o el capítulo de nacionalidad y ciudadanía, pero no el de los derechos. Como tal, la Constitución estaría condenada al fracaso, las reglas de procedimiento deben intentar evitarlo y promover entonces que el texto que se despache sea un texto coherente que contenga las bases fundamentales de un nuevo pacto político. La forma de asegurar aquello es que, al final de la Convención, haya una votación que apruebe el nuevo texto, evaluando tanto su contenido como las materias en las que se guarda silencio.

A esta votación hay que quitarle dramatismo. A mi juicio, el procedimiento propuesto más arriba permite ir iterando textos que superan el umbral de los dos tercios en la sala y, que por eso mismo, se van consoli-

dando. Solo eso permitirá un texto coherente y un procedimiento que promueva la cooperación, la confianza y el precompromiso.

Conclusiones

En este documento se han planteado diversas propuestas en relación a tres aspectos críticos que deberá definir el Reglamento de la Convención Constitucional, encargada de elaborar la nueva Constitución chilena: la organización de las comisiones, el procedimiento que deberán seguir los informes y el quórum de su votación. A continuación se presenta una síntesis de las recomendaciones enunciadas:

1. La Convención Constitucional deberá definir una serie de temas en las primeras semanas de funcionamiento. Estas definiciones darán estructura al proceso que seguirá la Convención para proponer a Chile una nueva Constitución. Hay amplia coincidencia en que la orgánica que adopte la Convención y las reglas que conduzcan el procedimiento son vitales para fomentar la cooperación y promover un proceso que llegue a buen puerto.
2. En lo que respecta a la organización de la Convención, el documento propone crear seis comisiones: i) Derechos, Deberes y Principios Constitucionales; ii) Régimen de Gobierno e Instituciones; iii) Participación Ciudadana; iv) Ética; v) Régimen Interno; y vi) Técnica Constitucional. Las tres primeras, que son las más numerosas, pueden dividirse en subcomisiones. La última, de técnica constitucional, opera como un complemento de las comisiones temáticas a fin de permitir una variedad de perspectivas una vez que los informes se debatan en el pleno de la Convención.
3. El procedimiento que se ha propuesto es un procedimiento circular, es decir, un continuo ir y venir de textos (informes) de las comisiones hacia el pleno y luego de vuelta a las comisiones, para ir perfeccionando los textos y sumando apoyo.
4. En este procedimiento, pueden identificarse tres etapas que no son sucesivas sino que simultáneas, esto es, dependiendo del estado de avance del capítulo (o conjunto de artículos) de la futura constitución que esté en discusión. En una primera etapa, el informe es examinado por la comisión temática, luego por la Comisión de Técnica Constitucional para ser votado en general en el pleno. Y así, una y

otra vez, hasta que el informe respectivo (ej. Poder Judicial o debido proceso) sea aprobado en general por los dos tercios. En la segunda etapa, la comisión temática y luego la Comisión Técnica discuten el informe en detalle para proponerlo a la sala no una, sino que en múltiples ocasiones hasta lograr un texto afinado en particular. Cuando ya se hayan aprobado en particular varios informes, la Comisión de Técnica Constitucional, por decisión de la sala, empieza a consolidar los informes dispersos, dándoles coherencia. Una vez más, en un proceso circular, sigue presentando diversos informes consolidados a la sala que van y vienen desde la Comisión de Técnica Constitucional a la sala (por ejemplo, capítulos de Gobierno y Congreso Nacional, capítulos de la parte orgánica, etc.).

5. El proceso empieza a finalizar cuando la Comisión de Técnica Constitucional propone un informe final que contiene todos los capítulos que antes han ido dispersos a la sala en informes consolidados. Este informe se aprueba o rechaza por el quórum de dos tercios. Si se rechaza, el informe vuelve a la Comisión de Técnica Constitucional. Si se aprueba, es ese el texto de nueva Constitución que será plebiscitado.
6. Como puede apreciarse, el procedimiento termina cuando se aprueba el informe final, en una sola votación, o cuando se cumple el plazo de doce meses. No termina entonces si se rechaza el informe final pues, como es propio de un procedimiento circular, este vuelve a la comisión respectiva para un nuevo informe.
7. Por último, en lo que se refiere a la forma de votación para alcanzar el quórum que exige la Constitución (dos tercios), el documento propone seguir la práctica legislativa ya asentada en Chile. De esta forma, las comisiones toman sus acuerdos por mayoría, mientras que la sala aprueba las normas por los dos tercios en todas las votaciones que se presentan. Considero que este mecanismo, ya probado para la tramitación de reformas constitucionales, es el que facilita de mejor forma la cooperación y el precompromiso a lo largo de todo el proceso.

Referencias

- Acuña, R.**, 1971. *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado*. Editorial Jurídica.
- Agor, W.**, 1973. *El Senado Chileno*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Ambrus, A., Azevedo, E., Kamada, Y. y Takagi, Y.**, 2013. Legislative Committees as Information Intermediaries: A Unified Theory of Committee Selection and Amendment Rules. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 94 (C).
- Baron, D. y Ferejohn, J.**, 1989. Bargaining in Legislatures. *The American Political Science Review*, 83 (4).
- Bernaschina, M.**, 1954. *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia chilenas*. Santiago: Editorial Jurídica. Constitución y leyes políticas.
- Brandt, M. et al**, 2011. *Constitution making and reform. Options for the process*. Interpeace.
- Bronfman, A., Cordero, E., Aldunate, E.**, 2013. *Derecho Parlamentario Chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*. Thomson Reuters.
- Fuentes, C.**, 2021. *El Reglamento de la Convención Constitucional*. Contexto.
- García, J.F.**, 2017. *La tradición constitucional de la P. Universidad Católica de Chile*. Vol I. 1889-1967. Orígenes. Evolución. Consolidación. Ediciones UC.
- Jefferson, T.**, 2007. *A Manual of Parliamentary Practice*. Cosimo Classics.
- Krehbiel, K.**, 2004. Legislative organization. *Journal of Economics Perspectives*, Vol 18 (1).
- Marcia, R.**, 2021. *Reglamentos de órganos constituyentes. Panorama comparativo*. IDEA Internacional.
- Maza, J.**, 1951. Conferencia dictada por don José Maza. Recuerdos de la Reforma Constitucional de 1925. En La Constitución de 1925 y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Colección de Estudios Jurídicos y Sociales, N° 16. Editorial Jurídica de Chile.
- Murphy, W.**, 2009. Designing a Constitution: of Architects and Builders. *Texas Law Review*, 87.
- Negretto, G. y Sánchez, M.**, 2020. Constitutional Origins and Liberal Democracy: A Global Analysis. Paper prepared to be presented at the Seminario Escuela de Gobierno, Pontificia Universidad Católica de Chile, March 13, 2020.
- Negretto, G.**, 2017. Constitution making and constitutionalism in Latin America. En R. Dixon y T. Ginsburg, *Comparative Constitutional Law in Latin America*. Elgar.
- Paine, T.**, 2014. *Selected writings of Thomas Paine*. Yale University Press.
- Peña, C.**, 7 de octubre de 2020. La Constitución y el equilibrio reflexivo. *El Mercurio*.

- Peña, M.**, 2020. Mecanismos de participación ciudadana en el Convención Constitucional. Presentación en seminario “Convención y Nueva Constitución. Coloquios virtuales sobre el reglamento. Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Valparaíso.
- Pérez de Arce, R. y Tagle, C.**, 2021. Transparencia y participación en el proceso constituyente. *Claves para el Debate*, N° 1.
- PNUD**, 2015. *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Red de Centros de Estudios por una Nueva Constitución**, 2021. *Propuestas para el Reglamento de la Convención Constitucional*.
- Salas, R.**, 2020. La regla de los dos tercios. Inédito.
- Senado**, 1966. *Manual del Senado*. Santiago: Talleres Editorial Universitaria.
- Sierra, L.**, 2020. Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina: ¿Qué se puede aprender? *Puntos de Referencia* N° 549, Estudios Públicos.
- Soto, S.**, 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Thomson Reuters.
- Soto, S.**, 2020a. El informe financiero y sus efectos en la tramitación de los proyectos de ley. *Revista Ius et Praxis*, Año 26, N° 3, pp. 211-233.
- Soto, S.**, 2020b. *La Hora de la Re-Constitución*. Ediciones UC.
- Verdugo, S.**, 2020. *Algunos criterios para el Reglamento de la Convención*. Centro de Estudios Horizontal.
- Vergara, A.**, 20 de octubre de 2020. Constitución y canon de totalidad. *El Mercurio*.
- Waldron, J.**, 2006. Principles of Legislation. En R. Bauman y T. Kahana (editores). *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State*. NYC: Cambridge University Press.
- Wehner, J.**, 2004. *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development. World

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Soto, S., 2021. Reglamento de la Convención Constituyente. Propuesta de un procedimiento circular para aprobar la nueva Constitución. *Temas de la Agenda Pública*, 16(137), 1-17. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE