




Asambleas constituyentes: composición, organización y reglas de decisión



Resumen

En este documento se describen y comparan los mecanismos de elección de miembros, el esquema de organización y las reglas de  decisión de asambleas o convenciones constituyentes en nueve países de Latinoamérica y Europa: Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009), Portugal (1976) e Islandia (2010). Estos países son contrastados con el caso Chileno,  en la eventualidad de que ganen las alternativas de “apruebo” y  “Convención Constitucional” en los comicios de Octubre 2020.

Tres tipos de órganos para el diseño de constituciones

El análisis comparativo internacional muestra que durante los últimos 50 años los países han utilizado al menos tres tipos de órganos o cuerpos institucionales para elaborar una nueva constitución. Estos son la *Comisión Constituyente*, el *Congreso Constituyente* y la *Asamblea o Convención Constituyente*. La elección del tipo de órgano que un país hace dependerá de su tradición política, del momento histórico que vive, y de si alguno de estos mecanismos está dispuesto en su constitución (PNUD 2015). La tabla n°1 resume las características de los tres:

Tabla N° 1

Órganos para diseñar una constitución política

Órgano	Comisión Constituyente	Congreso Constituyente	Asamblea o Convención Constituyente
Descripción	Grupo de expertos se encarga exclusivamente de elaborar nueva constitución	Parlamento -su totalidad o una parte- tiene el mandato de elaborar nueva constitución, pero mantiene función legislativa	Grupo de ciudadanos/as encargados exclusivamente de crear nueva constitución
Método de elección	Designados generalmente por el poder ejecutivo	Parlamentarios elegidos por la ciudadanía, pero cuando una parte de este tiene el mandato de crear la constitución, este grupo puede ser elegido por el mismo parlamento	Elegida mediante sufragio popular

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD 2015 y LABCON 2020.

Los integrantes de la *Comisión Constituyente* (también denominada *Comisión de expertos*) son por lo general expertos/as en materias constitucionales y legislativas (abogados o economistas, entre otros), usualmente designados por el poder ejecutivo. En la historia de las constituciones de Latinoamérica, este órgano ha sido invocado en regímenes no democráticos¹ (Negretto 2017). El *Congreso Constituyente*, por su parte, puede estar integrado por la totalidad o una parte del parlamento. Si bien los congresistas son elegidos para ejercer funciones legislativas, en caso de que estos deban redactar una nueva constitución, funcionan también como Congreso Constituyente. Cuando este órgano se compone por una fracción

1. Como en los casos de Brasil (1967), Panamá (1972), Ecuador (1978) y Chile (1980).

del parlamento, sus integrantes pueden ser elegidos por el mismo parlamento.

Por último, la *Asamblea o Convención Constituyente* (AC) es un órgano cuya función exclusiva es redactar una nueva constitución. Integrada por ciudadanos/as elegidas por sufragio popular, una vez finalizada su tarea de redactar la nueva constitución este órgano se disuelve.

Comparada con otras regiones del planeta, en América Latina es donde más ha sido utilizada la AC. En 26 de las 83 constituciones promulgadas entre los años 1900 y 2010 se invocó este mecanismo, representando el 31% del total (Negretto 2017). Su relevancia es aún mayor actualmente: siete de las ocho constituciones aprobadas entre 1990 y 2010 en Sudamérica fueron diseñadas por AC: Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Ecuador (1998), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Indagaremos a continuación en tres rasgos importantes de las AC, relativos a la elección de los miembros, organización y reglas de decisión, tanto en los países mencionados como en Portugal (1976), Islandia (2010) y Chile (2021). Este último se incluye bajo la suposición de que gane la opción "apruebo" y "Convención Constitucional" en el plebiscito de octubre 2020.

Recordemos que, en el caso de Chile, la ciudadanía tendrá la oportunidad de escoger en Octubre entre una "Convención Constitucional" y una "Convención Mixta Constitucional". Esta última se compone de 86 constituyentes elegidos por la ciudadanía en un sistema proporcional de listas abiertas, y de 86 congresistas (senadores o diputados) elegidos por el Congreso Pleno, en elecciones que también utilizará un sistema de listas.

Elección de miembros

El número de asambleístas elegidos, el sistema que los elige y la adopción de cuotas de escaños reservados para la participación de minorías o grupos-subrepresentados constituyen tres aspectos relevantes a la hora de analizar las AC. En la Tabla n°2:

Tabla N° 2

Características de la elección de miembros en AC

Asamblea Constituyente (País/año)	N° de integrantes /Total habitantes país	Sistema de elección ²	Cuota de escaños reservados
Colombia (1991)	74/ 33.957.286	Proporcional Cuotas	2 escaños para representantes guerrilla 2 escaños para indígenas
Paraguay (1992)	199/ 4.152.588	Proporcional	No
Argentina (1994)	305/ 33.874.445	Proporcional	No
Venezuela (1999)	131/ 23.945.002	Mayoría relativa Cuotas	3 escaños para indígenas
Ecuador (2008)	130/ 14.512.402	Proporcional Cuotas	6 escaños para residentes ecuatorianos en extranjero
Bolivia (2009)	255/ 9.993.406	Proporcional Cuotas	3 escaños para indígenas 1 escaño (mínimo) para una mujer, por distrito
Portugal (1976)	249/ 9.186.000	Proporcional Mayoría relativa	No
Islandia (2010)	25/ 318.041	Mayoría relativa Cuotas	Norma de paridad, al menos 40% de escaños reservados a mujeres
Chile (2021, Convención Constituyente)	155/ 19.458.310	Proporcional Cuotas	Escaños reservados para indígenas* Paridad de género garantizará cerca de 50% de escaños a mujeres

* Pendiente de aprobación por el Congreso.

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD 2015, Negretto 2010, BCN 2014, BCN 2020a, Aylwin 2020.

En relación con el número de integrantes, los casos muestran una gran variabilidad. Islandia (25) y Colombia (74) tienen las AC con menor número de integrantes. Le siguen Ecuador (130), Venezuela (131), Chile (155) y Paraguay (198), mientras que en el tramo superior están Portugal (249), Bolivia (255) y Argentina (305). No obstante, analizando el número de integrantes de AC por cada 250 mil habitantes, encontramos que Colombia tiene la concentración más baja de representantes (0,5), seguido por Venezuela (1,4), Chile (2), Ecuador (2,2) y Argentina (2,3). En la parte más alta están Bolivia (6,4), Portugal (6,8), Paraguay (11,9) e Islandia (19,6 representantes). Aunque no existe un estándar preciso respecto del número de integrantes que debe componer una AC, es posible seguir las recomendaciones de Ghai (2006) citadas en el informe PNUD (2015). Para el autor, una AC con alto número de representantes mejora su representatividad, pero si esta se compone de una cantidad muy alta podría socavar los debates y el logro de consensos entre las facciones participantes.

Respecto al sistema de elección de los asambleístas, siete de las nueve AC utilizan el sistema de elección proporcional, tres el de mayoría relativa, y seis el de cuotas. Por otro lado, en siete AC sus integrantes son elegidos en base a la combinación de dos o más reglas: Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile utilizan la regla de representación proporcional y cuotas. Venezuela e Islandia combinan mayoría relativa y cuotas. Portugal usa las reglas de proporcionalidad y mayoría relativa, mientras que Argentina y Paraguay usan solo el sistema proporcional.

-
2. Un sistema de elección es una fórmula que convierte sufragios en asientos en un determinado distrito o circunscripción electoral. Existen al menos tres tipos: de Mayoría (asigna un escaño al que obtiene la mayoría -relativa o absoluta- de votos), Proporcional (destina dos o más escaños en un distrito o circunscripción, según la proporción de votos que obtiene cada lista) y el mecanismo de Cuotas (otorga un número o porcentaje variable de candidaturas y/o de escaños a poblaciones subrepresentadas. Existen dos tipos de cuotas: cuotas de candidaturas, las que no necesariamente se traducen en escaños para dichas poblaciones, y los escaños reservados, que sí garantizan su participación, independiente de los votos obtenidos por los candidatos en una elección).

Llama la atención que seis AC incorporan a grupos históricamente subrepresentados por medio de cuotas de escaños reservados: Colombia estableció 2 escaños para integrantes de guerrilla y 2 para pueblos indígenas; Venezuela, 3 para pueblos indígenas; Bolivia, 3 escaños para indígenas y al menos un escaño para mujeres en cada distrito electoral; Ecuador, 6 escaños para residentes ecuatorianos en el extranjero; Islandia estableció una cuota de 40% para mujeres. Finalmente, Chile estableció una regla de paridad en la representación de hombres/mujeres tanto respecto de las candidaturas como de los resultados en el caso de ganar la opción de "Convención Constitucional". Asimismo, actualmente se está definiendo en el Congreso la asignación de escaños reservados para pueblos indígenas.

Organización y Reglas de decisión



Otros dos aspectos relevantes en toda AC es cómo se organizan internamente y cuáles son las reglas que estas adoptan para aprobar la constitución que diseñan. En la tabla n°3:

Tabla N° 3

Organización y reglas de decisión de AC

Asamblea Constituyente (País/año)	Organización	Regla de decisión
Colombia (1991)*	5 comisiones y un comité de redacción	Mayoría absoluta (1er pleno) y mayoría calificada de 2/3 (2do pleno)
Paraguay (1992)	s/i sobre comisiones temáticas, comisión redactora	Mayoría absoluta (promulgación)
Argentina (1994)	10 comisiones temáticas y una de redacción	Mayoría absoluta (artículos y promulgación)
Venezuela (1999)*	20 comités y una comisión de integración de las comisiones	Mayoría absoluta
Ecuador (2008)*	10 mesas temáticas, comisión redactora y una unidad de participación social	Mayoría absoluta (comisiones y pleno)
Bolivia (2009)*	21 comisiones temáticas y un comité redactor	En comisiones, consensos o entrega de más de 1 informe/ En pleno, mayoría calificada de 2/3 para cada artículo
Portugal (1976)	10 comisiones especiales y un comité de redacción	Mayoría absoluta (comisiones y pleno)
Islandia (2010)	3 grupos temáticos y un comité de comentarios ciudadanos	Consenso en comisiones. Texto final, por unanimidad
Chile (2021)*	Pendiente	Mayoría calificada de 2/3 para aprobación de artículos de la nueva constitución

* Utilizan referéndums ratificatorios de la nueva constitución.

Fuente: PNUD 2015, BCN 2014, Lema 1994 y Negretto 2017.

Nota: Bajo la regla de mayoría absoluta la alternativa elegida es aquella que obtiene al menos el 50%+1 de los votos dentro del pleno u órgano que vota. La mayoría calificada exige usualmente requisitos más altos que los de la mayoría absoluta, tales como 2/3 o 3/5 de los votos del pleno, para aprobar una propuesta. El consenso o unanimidad exige el acuerdo de la *totalidad* del pleno.

En casi todos los casos (excepto Paraguay, que no se dispone de los datos) las AC se organizan estableciendo grupos temáticos con número variable; Islandia (3 comisiones) y Colombia (5) en el extremo inferior; Argentina, Ecuador y Portugal con 10 comisiones cada una; mientras que Venezuela (20) y Bolivia (21) están en el extremo superior. Algunos países establecieron una comisión encargada de integrar el trabajo de las comisiones (Venezuela), o bien, de redactar la nueva constitución (Colombia, Paraguay, Argentina, Ecuador, Bolivia y Portugal). Islandia y Ecuador establecieron comisiones especiales encargadas de la opinión o participación ciudadana. Para el caso chileno, la constitución actual dispone que, de ganar la alternativa "apruebo" y la opción "Convención Constitucional", esta deberá establecer un reglamento que podría manifestarse sobre el número y forma de trabajo en comisiones.

Finalmente, las AC disponen de reglas para aprobar cada artículo de la constitución o la constitución como un todo³. Los casos presentados usan separada o combinadamente tres reglas: mayoría

-
3. En algunos casos, es la AC quien ratifica la nueva constitución. En otros casos, esta es ratificada a través de un referéndum o plebiscito de salida, como ocurrió en los casos de Bolivia, Ecuador, Venezuela, y como podría ocurrir en Chile en 2022.

absoluta, mayoría calificada o consenso/unanimidad entre todos los convencionales. Cinco AC (Paraguay, Argentina, Venezuela, Ecuador y Portugal) usaron exclusivamente la regla de mayoría absoluta para aprobar la constitución (50% + 1 de los integrantes de la Convención). Portugal y Ecuador la exigieron para aprobar los textos de comisiones y el texto constitucional final. Argentina, para aprobar cada artículo y el texto final. Paraguay sólo para aprobación del texto completo.

Por su parte, Colombia y Bolivia utilizaron la regla de mayoría calificada combinada, respectivamente, con la de mayoría absoluta y el consenso. El proceso de Colombia se dividió en dos etapas: el primer plenario, que aprobó por mayoría absoluta los artículos, mientras que el segundo plenario aprobó artículos más sensibles o no resueltos por el plenario anterior, por mayoría calificada de 2/3. La AC de Bolivia exigió el consenso sobre las materias tratadas en cada comisión, y cuando este no se conseguía, distintas propuestas sobre una determinada materia o artículo debían ser enviadas al plenario. A su vez, el plenario aprobó cada artículo de la constitución por regla de mayoría calificada de 2/3 de votos. Dentro de los casos analizados, Islandia es el único que exigió que el texto constitucional fuese aprobado por la unanimidad de los asambleístas (PNUD 2015).

En Chile, en caso de ganar la opción "Convención Constitucional", esta "deberá aprobar las normas de la propuesta de texto de la Nueva Constitución por dos tercios de sus miembros en ejercicio" (BCN 2020b). Al respecto, existe consenso en que esto implica que cada artículo debe ser aprobado por separado por el plenario.

Síntesis

Los nueve casos analizados muestran una diversa gama de configuraciones de Asambleas o Convenciones Constituyentes, respecto a las reglas de elección de integrantes, organización y mecanismos de decisión de aprobación de la constitución. Pero hay al menos cuatro aspectos destacables. El primero es que las últimas constituciones latinoamericanas hechas en democracia se han inclinado por la AC como órgano para redactarlas. El segundo es que la mayoría de las AC analizadas utilizan mecanismos de elección proporcional combinado con sistemas de cuotas para elegir a sus representantes, y en menor medida un sistema de mayoría relativa. Al contrario de lo que se podría pensar, estas constituciones han destinado cuotas de escaños reservados para grupos indígenas (aunque en número proporcionalmente reducido al tamaño de las AC), y también, en los casos de Bolivia e Islandia, han reconocido asientos para mujeres. El tercero es que la mayoría de las AC se organiza internamente a través de comisiones temáticas y una comisión integradora o redactora. El cuarto es que la regla de decisión preferida para aprobar las partes o el texto constitucional completo ha sido la de mayoría absoluta, por sobre la mayoría calificada y el consenso/unanimidad.

En este escenario, el caso chileno, de proseguir en su proceso constituyente, introducirá novedades importantes. Respecto a la de sus pares latinoamericanos, incorpora la regla de paridad de escaños para mujeres, y eventualmente asegura escaños reservados para indígenas en un número mayor a lo que han ofrecido las AC analizadas. Por otra parte, tal como la AC de Bolivia y Colombia, utilizará la regla de mayoría calificada de 2/3, lo que exigirá mayor capacidad de negociación entre los constituyentes que redactarán la nueva constitución.



Bibliografía de interés

Aylwin, J.(2020). Proceso constituyente y el miedo a la democracia. Extraído de <https://www.ciperchile.cl/2019/12/17/proceso-constituyente-y-el-miedo-a-la-democracia/>

Aylwin, S. (2020). Quórum de 2/3 y hoja en blanco Cuán lejos de Jaime Guzmán se redactará la nueva Constitución? Extraído de <https://ciperchile.cl/2020/01/21/quorum-de-2-3-y-hoja-en-blanco-cuan-lejos-de-jaime-guzman-se-redactara-la-nueva-constitucion/>

BCN.(2014). Asambleas Constituyentes en América del Sur en un contexto de Nuevo Constitucionalismo. Extraído de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/5/N_05-14%20Asambleas%20Constituyentes\(1\).pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/5/N_05-14%20Asambleas%20Constituyentes(1).pdf)

BCN.(2020a). Mecanismos de participación ciudadana en el proceso constituyente de Islandia. Extraído de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28866/1/N_15_20_Participacion_proceso_constituyente_Islandia.pdf

BCN.(2020b). Constitución Política de la República de Chile. Extraído de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

Lema, A. (1994). La nueva constitución Argentina. Extraído de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1065864.pdf>

Negretto, G. (2010). *Making constitutions: Presidents, parties, and institutional choice in latin America*. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Negretto, G. (2017). Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules. En, *Comparative Constitutional Law in Latin America*, Dixon, R & Ginsburg, T (Eds). Cheltenham: Edward Elgar.

PNUD.(2015). Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada. Extraído de http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2016/06/undp_cl_gobernabilidad_INFORME_Mecanismos_cambio_constitucional.pdf