

CONSIDERACIONES
PARA EL REGLAMENTO
DE LA CONVENCIÓN
CONSTITUCIONAL

Aprendizajes de la
experiencia internacional



**CONSIDERACIONES PARA EL REGLAMENTO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL.
APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

Primera Edición: marzo 2021

ISBN: 978-956-6057-18-5

Representante Residente Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile:

Claudia Mojica

Dirección:

Marcela Ríos, Representante Asistente PNUD

Equipo de Investigación:

Nicolás Benkel, Francisco Sánchez, Felipe Ajenjo, Natacha Blazquez

Agradecimientos:

Matías Cociña

Edición: Patricia Poblete

Diseño y Diagramación: Pilar Alcaíno, Alejandra Peralta (TILT Diseño)

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

Área de Gobernanza y Territorio

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura

Teléfono: (+56 2) 2654 1000

e-mail: registry.cl@undp.org

www.pnud.cl

Impreso en Chile

Los contenidos de este informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando fuente.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de las Naciones Unidas, el PNUD, ni de los Estados Miembros de Naciones Unidas.

En el presente documento, siempre que es posible, se ha procurado utilizar un lenguaje inclusivo, no discriminador ni sexista.

CONSIDERACIONES
PARA EL REGLAMENTO
DE LA CONVENCION
CONSTITUCIONAL

Aprendizajes de la
experiencia internacional

ÍNDICE



01

INTRODUCCIÓN

pag. 6



02

REGLAMENTOS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

pag. 12

02.1 Qué es el reglamento y por qué es importante

pag. 13

02.2 Principios y estándares generales

pag. 15

02.3 Experiencias en torno al diseño y redacción del reglamento

pag. 17



03

ASPECTOS CENTRALES DEL REGLAMENTO

pag. 22

03.1 Lineamientos generales

pag. 25

03.2 Presidencia y directiva

pag. 30

03.3 Reglamento y procedimientos para hablar

pag. 34

03.4 Estructura organizativa

pag. 38

03.5 Procedimientos de notificación de las sesiones

pag. 43

02.6 Quorums de asistencia

pag. 45

03.7 Reglamento para la toma de decisiones (votaciones)

pag. 47

03.8 Normas de conducta e integridad

pag. 53

03.9 Participación ciudadana

pag. 60



04

RECOMENDACIONES PARA EL REGLAMENTO INTERNO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

pag. 62

01



Introducción



“Las constituciones producto de una amplia deliberación democrática son verdaderos contratos sociales, que pueden prevenir conflictos, promover la paz y el desarrollo humano sostenible.”

Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, **los procesos de cambio constitucional son oportunidades excepcionales para crear una visión compartida del futuro de los países que se embarcan en ellos, con impactos profundos y duraderos en términos de paz, democracia, derechos humanos, igualdad y desarrollo sostenible.** Si bien estos procesos de redacción de nuevas constituciones deben ser soberanos y liderados por actores nacionales, Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en particular pueden responder a solicitudes de apoyo y prestar la asistencia necesaria, promoviendo valores democráticos y estándares internacionales como la participación, la transparencia y la inclusión en todo el proceso (Naciones Unidas, 2020; PNUD, 2014a). Una nueva Constitución en línea con estos principios contribuirá enormemente a avanzar en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, que promueve como uno de sus Objetivos de Desarrollo (ODS 16) las sociedades justas, pacíficas e inclusivas, el estado de derecho y la buena gobernanza.

Entregar apoyo a estos procesos es una prioridad para el PNUD, porque las constituciones

son un pilar fundamental para la gobernanza, los derechos humanos, el estado de derecho, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, la igualdad de género y la inclusión y no discriminación de todos los sectores, pueblos e individuos en una comunidad política. Las constituciones producto de una amplia deliberación democrática son verdaderos contratos sociales, que pueden prevenir conflictos, promover la paz y el desarrollo humano sostenible.

En esta línea, el PNUD ha prestado asistencia a iniciativas de revisión y creación constitucional en diversos países, respetando la soberanía de cada nación sobre el proceso, promoviendo estándares y normativa internacional, movilizándolo recursos y conocimiento técnico, y apoyando la implementación efectiva de las constituciones, desde un enfoque centrado en las personas y basándose en los principios de participación e inclusión, transparencia, rendición de cuentas y no discriminación.

El proceso constituyente impulsado por la mayoría de los partidos políticos con representación en el Congreso, en respuesta a demandas de la ciudadanía (15 de noviembre

de 2019), propuso un diseño e itinerario que son inéditos en la historia del país. El plebiscito de octubre de 2020 demostró que una amplia mayoría está de acuerdo con avanzar en un proceso de redacción constitucional. Esta será la primera constitución redactada en democracia por un órgano electo por sufragio popular exclusivamente para ese fin (la Convención Constitucional), y será la primera en el mundo con igual número de mujeres y hombres entre sus integrantes, además de contar con escaños reservados para pueblos indígenas.

Una de las primeras tareas que tendrán las/los convencionales cuando asuman sus funciones será discutir y **redactar un reglamento interno que contenga los mecanismos, reglas y procedimientos formales que ayuden a iniciar, facilitar y administrar el proceso de redacción constitucional y permitan a la Convención Constitucional organizarse y lograr sus tareas** (UN Constitutionmaker, 2014a). Como tal, las reglas y procedimientos que rijan la Convención Constitucional tendrán un efecto significativo en el resultado final y sobre el proceso en general (International IDEA, 2005).

Las experiencias de otros países entregan aprendizajes que pueden contribuir de forma sustantiva al proceso chileno. Entendiendo que la Convención Constitucional será soberana para discutir y aprobar sus normas de procedimiento, y que no existe una receta única a la hora de diseñar el reglamento interno de un órgano constitucional, es también relevante reconocer que **existen mecanismos que favorecen principios democráticos como la transparencia, la participación, la integridad, la diversidad y la igualdad, entre otros, que pueden contribuir al desarrollo de un proceso con legitimidad ante la ciudadanía** y que se ajuste a los estándares de derechos humanos de los tratados internacionales suscritos y ratificados por el país.

Existe una rica y vasta experiencia de redacción de textos constitucionales por órganos constituyentes en diversas regiones del mundo a lo largo del último siglo.¹ Varios de estos procesos han sido apoyados por organismos internacionales, incluyendo Naciones Unidas y el PNUD. Siguiendo esta línea, y manteniendo un claro compromiso con el fortalecimiento de una gobernanza que permita avanzar hacia el desarrollo sostenible y

¹ La experiencia comparada en torno a las diversas opciones institucionales para cambiar la constitución es recogida en el informe del PNUD “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada” (2015).

una democracia inclusiva, el PNUD en Chile busca apoyar el actual proceso constitucional, entregando apoyo técnico y compartiendo principios promovidos desde Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para así contribuir a asegurar la legitimidad del proceso de redacción de un nuevo texto constitucional, que deberá ser a su vez aprobado por la ciudadanía en un plebiscito ratificatorio.

El PNUD en Chile ha trabajado activamente para generar aportes al debate público, fomentar la participación ciudadana y garantizar procesos inclusivos. El informe “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada” (PNUD, 2015), fue un importante aporte a la discusión chilena en torno a las opciones institucionales para cambiar la carta magna. Al mismo tiempo, el PNUD participó en la sistematización de los resultados del proceso de encuentros locales autoconvocados de 2016 y coordinó el grupo que, desde el Sistema de Naciones Unidas en Chile, acompañó como observador y facilitador de los procesos de participación y consulta constituyente indígena impulsados por el gobierno entre 2016 y 2017.

Adicionalmente, desde hace más de una década el PNUD viene produciendo conocimiento que permite identificar los principales desafíos políticos e institucionales para la democracia y el funcionamiento del Estado en Chile, incluyendo análisis desde la perspectiva de las/los ciudadanas/os. En este sentido, destacan los informes de Desarrollo Humano, de Auditoría a la Democracia publicados en 2014 y 2019, el informe Desiguales en 2017, la serie de documentos de trabajo en materia de representación política de mujeres y pueblos indígenas, medidas para combatir la corrupción, entre otras materias.²


En el marco de estos esfuerzos, el PNUD en Chile presenta este informe que recoge las experiencias de otros países en procesos constituyentes, que pueden servir de referencia para tomadores de decisiones, partes interesadas y actores involucrados en el proceso constitucional, en el estado y en la sociedad civil. Asimismo, las recomendaciones contenidas en este informe buscan contribuir a que tanto el proceso de establecer la normativa interna como el de redacción constitucional sean eficientes, faciliten la labor de las/los convencionales y se enmarquen en los estándares y principios promovidos por Naciones Unidas.

² Todos los estudios y publicaciones realizadas por el PNUD en Chile están disponibles en <https://www.estudiospnud.cl/>

El informe se divide en tres secciones. La primera aborda los principios y estándares generales que Naciones Unidas alienta a incluir en este tipo de procesos, para luego describir la importancia de las reglas internas y las formas en que se han establecido estas normas en otros países. La segunda sección profundiza en elementos específicos a partir de la experiencia internacional para incorporar en un reglamento de este tipo, y con respecto a cada uno se describen alternativas

de implementación. Al final de cada una de estas secciones se agrega un cuadro que resume las principales recomendaciones y puntos tratados. A partir de las experiencias de otros países, de los principios rectores de Naciones Unidas y de diversos estándares internacionales, la tercera parte del informe contiene las principales recomendaciones a considerar durante el proceso de diseño y elaboración del reglamento interno.

“... las recomendaciones contenidas en este informe buscan contribuir a que tanto el proceso de establecer la normativa interna como el de redacción constitucional sean eficientes, faciliten la labor de las/los convencionales y se enmarquen en los estándares y principios promovidos por Naciones Unidas.”





**“LAS EXPERIENCIAS
DE OTROS PAÍSES
ENTREGAN
APRENDIZAJES QUE
PUEDEN CONTRIBUIR
DE FORMA
SUSTANTIVA AL
PROCESO CHILENO.”**

02

**Reglamentos y procedimientos para
el funcionamiento de la Convención
Constitucional ³**



02.1

Qué es el reglamento y por qué es importante

La mayoría de los órganos constitucionales han contado con reglas y procedimientos para ordenar su funcionamiento interno. Las decisiones que se tomen sobre el reglamento pueden tener un efecto importante en la redacción de la nueva constitución y, por lo mismo, es altamente recomendable que su elaboración sea un **proceso cuidadoso y que considere el tiempo necesario para lograr un buen resultado** (UN Constitutionmaker, 2014a).


Al mismo tiempo, si bien es posible aprender de la experiencia internacional y del diseño de otros órganos deliberativos, cada reglamento tiene un contexto distinto que es recomendable tomar en cuenta (UN Constitutionmaker, 2014a). Reglas específicas que funcionaron en ciertos países o en una determinada época, pueden no ser replicables en el presente o en el contexto local. Los estándares de inclusión y participación

ciudadana, por ejemplo, son mucho más exigentes para la legitimidad de los procesos constituyentes contemporáneos de lo que eran en el pasado (Interpeace, 2011; PNUD, 2014). Además, al momento de considerar estándares aplicables a otros órganos (por ejemplo, normas de carácter permanente que dan buenos resultados para organizar el poder legislativo) pueden no ser la mejor opción para un órgano constituyente, cuyo mandato es significativamente más acotado.

En este sentido, **no existe una receta o reglas preestablecidas que garanticen la elaboración de un buen reglamento.** Tampoco es posible reglamentar y anticipar todos los aspectos y desafíos que surgirán durante el proceso de redacción. Más bien, un buen reglamento es uno que incluya reglas claras y sencillas para facilitar la participación de todas/os las/los integrantes del órgano redactor (International IDEA, 2005)

³ Para el caso chileno, el término que se utiliza es “Convención Constitucional”. Para los otros casos, dependiendo de cada país, se utiliza “Órgano redactor”, “Asamblea” o “Convención”. En este informe utilizamos como sinónimos todos estos términos, en tanto se refieren a un órgano excepcional que tiene el mandato de redactar un texto constitucional, representativo, electo a través de sufragio popular. El mismo criterio se utiliza para referirse a “convencionales”, en el caso de Chile, y “asambleístas” o “constituyentes”, en los casos donde el nombre del órgano redactor haya sido una Asamblea Constitucional o Constituyente.

“... un buen reglamento es aquel que permite al órgano redactor elaborar un nuevo texto constitucional de manera eficiente y sin sacrificar su naturaleza deliberativa y democrática.”



y que permita a este trabajar de acuerdo con estándares democráticos, fomentar y respetar el diálogo, y responder a las diferentes circunstancias que surjan durante el proceso. El buen funcionamiento de la Convención requerirá, además, del compromiso de todas/os las/los involucradas/os y de su capacidad para dialogar y resolver potenciales conflictos de cara a la ciudadanía. En este sentido, un buen reglamento es aquel que permite al órgano redactor elaborar un nuevo texto constitucional de manera eficiente y sin sacrificar su naturaleza deliberativa y democrática. Al mismo tiempo, es recomendable que el reglamento sea imparcial y objetivo, facilitando el diálogo, el debate y la toma de buenas decisiones, sin determinar el contenido de estas mismas (Elster, 2013).

Habida cuenta de todo lo anterior, los **diversos mecanismos y experiencias pueden ser útiles para la definición del reglamento de la Convención Constitucional de Chile.** Asumiendo que la Convención estará compuesta por personas con opiniones, experiencias y posturas diversas, puede ser importante generar espacios y sesiones de trabajo para discutir estas normas y garantizar que los miembros de la Convención Constitucional se familiaricen con ellas y las comprendan (International IDEA, 2005). **Si las/los convencionales comparten un mismo entendimiento e interpretación del reglamento, el debate será más fluido y eficiente, enfocándose en las discusiones sustantivas y de contenido de la constitución, y no en los temas procedimentales del proceso deliberativo.**

02.2

Principios y estándares generales

Si bien los órganos redactores varían en sus normativas, tamaño, diseño y procedimientos, hay una serie de principios básicos que es recomendable considerar en el reglamento, con independencia de sus reglas internas o estructura. En particular, Naciones Unidas hace un llamado a que todos los procesos constituyentes sean **inclusivos, participativos y transparentes** (Naciones Unidas, 2020). De esta manera, se recomienda que quienes estén a cargo del diseño de los procedimientos y normas tengan estos tres principios en mente a la hora de definir el reglamento interno. Esto abriría una oportunidad para que todas/os puedan involucrarse en el proceso, sentirlo como propio y así considerarlo legítimo.

En términos de inclusión, el reglamento podría intentar garantizar espacios para que todas las personas tengan la oportunidad de incidir en la toma de decisiones, estableciendo la igualdad y no discriminación, y el respeto hacia la diversidad, como principios rectores

del proceso deliberativo y sus procedimientos. En particular, se recomienda facilitar la generación de espacios para que grupos históricamente marginados como las mujeres, jóvenes o los pueblos indígenas tengan un espacio donde su voz sea tomada en cuenta, estén representados y puedan contribuir en el proceso en general.

Para promover la **participación**, la Convención puede establecer reglas claras y comprensibles para que todas/os quienes quieran participar lo puedan hacer en igualdad de condiciones. En la misma línea que este documento, el informe **“Participación ciudadana durante la Convención Constitucional: Experiencia internacional, estándares y recomendaciones”** (PNUD, 2021) es un buen referente a la hora de entender por qué y cómo establecer mecanismos participativos en el proceso constitucional. Sea cual sea el mecanismo a utilizar, sería muy positivo que todas las personas que quieran involucrarse puedan tener la oportunidad de entender

cómo participar de manera eficaz y efectiva, y las instancias disponibles para hacerlo.

Finalmente, es esencial que el reglamento promueva un espacio **transparente** de discusión y deliberación para la redacción de una nueva constitución. Idealmente, toda la información relativa a los procedimientos y decisiones de la Convención, así como sus antecedentes y resultados, tendría que ser puesta a disposición del público para así ser conocida por la sociedad, con la sola excepción de aquella información que deba ser secreta o reservada (aplicando las causales legales para restringir la publicidad de manera estricta y excepcional). La experiencia internacional muestra que **una deliberación constitucional transparente y con altos estándares de integridad contribuye a dotar de legitimidad al proceso en general y al trabajo de la Convención en particular**, dando a la ciudadanía la oportunidad de entender y dar seguimiento al trabajo constitucional, involucrándose en el proceso.

Además de estos tres principios, Naciones Unidas y el PNUD tienen un compromiso irrestricto con la **igualdad de género**. Los derechos, responsabilidades y oportunidades de las personas no dependen de si han nacido hombres o mujeres. La igualdad de género es un derecho humano y una condición esencial

para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Para alcanzar la igualdad de género es preciso reconocer las necesidades e intereses diferenciados de hombres y mujeres y, a partir de ello, desarrollar medidas específicas para atenderlas y eliminar las desigualdades que se presentan. **La Convención podría establecer en su reglamento que la igualdad de género es uno de sus principios rectores o transversales**, pero ello debe entenderse mucho más allá de un principio de igualdad entre mujeres y hombres en la posibilidad de participar y decidir en la discusión constitucional (que dispongan del mismo tiempo para hablar, misma oportunidad de presentar propuestas, que integren en proporción similar los instancias de trabajo y decisión, etc.), sino que implica de manera amplia que en todo el funcionamiento de la Convención, y en todo tipo de discusiones y decisiones, así como en sus resultados, se debe considerar la perspectiva de género. Más allá de las políticas específicas que la Convención adopte en relación con la igualdad de género, o las formas de implementarse, la consideración de este principio esencial implicará, más que un enunciado sobre la participación o la distribución de poder, una atención especial sobre los aspectos generales y particulares que, en los hechos, pudieran afectar la posibilidad de las mujeres de desenvolverse de manera igual a los hombres en el trabajo en la Convención.

“... Naciones Unidas hace un llamado a que todos los procesos constituyentes sean inclusivos, participativos y transparentes...”

02.3

Experiencias en torno al diseño y redacción del reglamento

Las experiencias en la redacción de los reglamentos para los órganos constitucionales son diversas y varían de caso a caso en factores como si se redactan antes o durante el funcionamiento del órgano redactor, el tiempo que toman, su extensión, quienes participan en su elaboración, contenidos y complejidad, entre otros. En la **mayoría de los casos, el reglamento ha sido redactado por las/los propias/os integrantes del órgano constitucional**. Una excepción es Colombia, donde los principales partidos políticos le pidieron a un grupo de asambleístas que redactara el reglamento antes del inicio de la Asamblea Nacional Constituyente, y el pleno, en un plazo de diez días, modificó y aprobó este reglamento (Interpeace, 2011). Las normas sobre la Convención Constitucional en Chile contenidas en la Constitución vigente tras la reforma que estableció el proceso constitucional en 2019, establecen que la propia Convención debe dictar su reglamento, como en la mayoría de las experiencias de otros países. Cuando así es el caso, las reglas no

se pueden establecer antes de que el órgano redactor haya comenzado a funcionar. Ante esto, es recomendable contar con una normativa provisoria que regule el funcionamiento del órgano redactor hasta que el reglamento final esté listo (Interpeace, 2011).

En particular, la elaboración del reglamento interno ha estado por lo general en manos de comisiones especializadas, cuyo tamaño reducido puede hacer más eficiente el proceso. No obstante, **si bien es bienvenida la presencia y participación de personas con experiencia jurídica o legislativa, no es recomendable que esta sea un requisito para participar en la elaboración del reglamento**, ya que todas/os los integrantes del órgano redactor deben tener el derecho a participar en este proceso (Interpeace, 2011).

Respecto al tiempo que han tardado los diversos órganos redactores en elaborar sus reglas internas, la experiencia es aún más variada. Mientras que en Ecuador y Colombia sus

procesos tomaron siete y diez días, respectivamente (Sierra, 2020), en Túnez tomó nueve semanas (International IDEA, 2012: 12), en Timor-Leste llevó más de un tercio del proceso de redacción, y en Bolivia la Asamblea tomó siete meses, de un total de quince, en preparar su normativa interna (Interpeace, 2011: 50). Así como el proceso difiere de país en país, también los contenidos y complejidad del reglamento varían de caso a caso. La Tabla 1 resume la experiencia y resultados generales en algunos países seleccionados.

Un desafío adicional para el caso chileno es que es muy probable que una parte importante del proceso constituyente se desarrolle en un contexto de pandemia global producto del COVID-19 (ver Cuadro 1), lo que podría ralentizar algunas discusiones por dificultades logísticas y de desplazamiento. Lo ideal es garantizar que el trabajo se realice de manera presencial, pero la Convención Constitucional podría adaptar su labor a las necesidades que vayan surgiendo producto de esta situación.

CUADRO 1_

RECOMENDACIÓN GENERAL ANTE UN POSIBLE CONTEXTO SANITARIO COMPLEJO PRODUCTO DEL COVID-19

La irrupción del COVID-19 ha significado un cambio importante en la manera en que funcionaban los procesos de deliberación. De esta manera, las recomendaciones internacionales y la experiencia de otros países tendrán que adaptarse a las medidas que decreta la autoridad competente, para garantizar la buena salud de convencionales y de todas las personas que presten servicios a la Convención. La recomendación es, sin embargo, hacer todo lo posible para llevar a cabo un proceso de redacción de la nueva constitución de manera presencial. Esto podría hacerse mediante una campaña de vacunación a convencionales y personas que se relacionen de manera directa con la Convención Constitucional, por ejemplo, o mediante el establecimiento de medidas especiales como complemento a las medidas sanitarias vigentes, para no tener que realizar un trabajo constitucional de manera virtual.

Con base en ello, en la sección siguiente se exponen recomendaciones y lecciones aprendidas que aplican principalmente a una modalidad de funcionamiento presencial. De todas formas, la mayoría de los puntos descritos más adelante pueden ser adaptados a un formato virtual si así lo requiriera la situación.

TABLA 1**ASPECTOS DEL REGLAMENTO INTERNO EN OTROS ÓRGANOS CONSTITUYENTES (*)**

<i>País (año)</i>	<i>Capítulos</i>	<i>Artículos</i>	<i>Tiempo de elaboración del reglamento</i>	<i>Tiempo total del proceso de redacción del texto constitucional</i>	<i>Proporción del tiempo total que tomó la elaboración del reglamento</i>
Colombia (1991)	14	71	10 días	150 días	0,06
Sudáfrica (1994)	6	144	99 días (**)	730 días (2 años)	0,14
Venezuela (1999)	12	12	5 días (**)	180 días	0,03
Timor-Leste (2002)	s.d.	s.d.	5 semanas	90 días	0,39
Bolivia (2006)	6 (incluía además 2 transitorios o finales)	106 (incluía además 4 transitorios o finales)	7 meses	455 días (1 año 3 y meses contemplado un máximo de 11 meses)	0,46
Nepal (2008)	19 (incluía además 9 anexos y un calendario de tareas)	177	2 meses (**)	605 días (1 año y 8 meses contemplado 1 año originalmente)	0,10
Ecuador (2009)	14 (incluía además 2 disposiciones finales)	72	7 días	240 días	0,03
Túnez (2014)	11	143	9 semanas	730 días (2 años)	0,09

(*) Considera el documento final del reglamento. Algunos conceptos como "artículos" y "reglas" fueron homologados para una mejor consistencia. También se imputó la categoría de "artículo" o "capítulo" a los casos que no señalaran un concepto específico.

(**) Periodo de tiempo entre primera sesión del órgano redactor y la publicación en minutas, gacetas oficiales, cronogramas u otras fuentes oficiales, del reglamento. No considera potenciales modificaciones específicas posteriores.

Fuente: Elaboración propia en base a los reglamentos y minutas originales, Interpeace (2011), PNUD (2015) y otras fuentes secundarias.

CUADRO 2_
PUNTOS PRINCIPALES

- Los reglamentos pueden tener un impacto significativo en el proceso de redacción de la nueva constitución y por ende en su contenido.
- Es altamente recomendable generar procesos de cambio constitucional que sean inclusivos, participativos y transparentes, y es positivo que estos principios sean considerados a la hora de definir el reglamento del órgano redactor.
- No existe una receta única para elaborar un buen reglamento, y la experiencia ha sido diversa en términos de cuándo escribir las reglas, el tiempo que ha tomado hacerlo, quiénes lo han hecho, su complejidad y contenido.



**“... NO EXISTE UNA
RECETA O REGLAS
PREESTABLECIDAS
QUE GARANTICEN
LA ELABORACIÓN
DE UN BUEN
REGLAMENTO.”**

03

Aspectos centrales del reglamento



“... hay una serie de aspectos propios del reglamento que son fundamentales...”

Los órganos redactores son instituciones complejas y que incluyen diversos elementos que los hacen funcionar. Sin embargo, hay una serie de aspectos propios del reglamento que son fundamentales y que a su vez pueden afectar otros procesos y elementos del órgano. A partir de la experiencia internacional y el trabajo con expertas/os, el proyecto *Constitution Maker* impulsado desde el Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz del Secretariado de Naciones Unidas, seleccionó diversos elementos que es recomendable tomar en cuenta a la hora de diseñar el reglamento y establecer los procedimientos internos. La recomendación de considerar estos aspectos no pretende limitar la autonomía de la Convención para regular otros temas que considere pertinentes o para incluir normas alternativas a las descritas en esta sección.

Los detalles de cada uno de estos elementos se encuentran más adelante en el texto, pero de manera inicial se pueden definir como:

- Lineamientos generales: detalles operativos y generales del proceso de redacción constitucional.
- Presidencia y Directiva: estructura, responsabilidades y mecanismo de elección y reemplazo de la instancia directiva del órgano redactor.
- Reglamento y procedimientos para hablar: se refiere a las normas que ordenan el debate y la deliberación en el pleno o comisiones y comités.
- Estructura organizativa: detalla cómo se ordenará y dividirá el trabajo dentro del órgano redactor.
- Procedimientos de notificación: mecanismos y canales de comunicación interna para informar a las /los convencionales de las sesiones de trabajo.
- Quórum de asistencia: umbrales necesarios de convencionales presentes para iniciar las distintas instancias de trabajo.
- Reglamentos para la toma de decisiones (votaciones): mecanismos y reglas para definir los votos necesarios para tomar decisiones.
- Normas de conducta e integridad: normativa

“... es fundamental que la Convención Constitucional establezca reglas específicas para los mecanismos de participación ciudadana a incluir...”

interna para prevenir y sancionar el conflicto de intereses, la corrupción y las malas prácticas que afecten la integridad del proceso y de las/los convencionales.

Además de estos puntos, es fundamental que la Convención Constitucional establezca reglas específicas para los mecanismos de **participación ciudadana** a incluir. Dichos mecanismos también podrían contar con un reglamento claro y transparente, fomentando así la dimensión deliberativa, acercando a la ciudadanía al proceso y contribuyendo a satisfacer las crecientes expectativas de la sociedad de manifestar su opinión y de generar y aumentar los espacios participativos (PNUD, 2019).

La siguiente sección describe cada uno de estos elementos, señalando las diversas opciones disponibles y qué consecuencias puede tener escoger una u otra opción, así como las recomendaciones a partir de estándares internacionales y la experiencia de

diversos países. Al mismo tiempo, y cuando resulta aplicable, se señalan ejemplos concretos a partir de la experiencia comparada para ilustrar cómo la definición de distintas reglas puede afectar el proceso de redacción del nuevo texto constitucional.

La selección de los casos estudiados responde a diversos criterios. Primero, se revisaron los reglamentos de los casos latinoamericanos más recientes, específicamente de Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Si bien los procesos y contextos de estos países difieren de los de Chile, su experiencia entrega lecciones importantes que pueden servir como aprendizajes para el caso chileno. Además de las experiencias sudamericanas, se consideran otros reglamentos, como el de Sudáfrica o Túnez, cuyos procesos aparecen recurrentemente en la literatura. Por último, se utilizan reglamentos como el de Nepal, Kenia y Timor-Leste, entre otros, cuya experiencia puede entregar aprendizajes específicos en torno a elementos concretos del proceso.

03.1

Lineamientos generales

Es posible que los elementos más generales de la estructura y funcionamiento de un órgano constituyente estén establecidos en la norma que lo crea, como sucede en Chile, donde la reforma constitucional de 2019 definió algunos elementos clave para el funcionamiento de su Convención Constitucional (integración, órganos principales, duración, sus atribuciones generales y sus límites). Sin embargo, es recomendable incorporar al reglamento un lineamiento general del proceso que funcione como una definición de los grandes fundamentos operacionales que lo regirán y que orientarán el establecimiento de los restantes **detalles operativos**.

Un lineamiento general puede servir, entre otras cosas, para acordar algunos elementos claves que puedan dar consistencia al reglamento como, por ejemplo, indicar la sede oficial de trabajo, la estructura de la directiva, las comisiones temáticas o comités técnicos, el establecimiento de mecanismos participativos, entre otros. También se puede incluir una

hoja de ruta para el trabajo de las/los convencionales, estableciendo una planificación general del proceso, así como fechas y plazos. Al establecer este tipo de detalles operativos, la Convención puede agilizar las discusiones posteriores para centrarse únicamente en elementos procedimentales.

Por último, esta sección podría incluir la **naturaleza del trabajo** de convencionales. Por el momento, la reforma constitucional de 2019 estableció que su trabajo contará con una única retribución mensual de cincuenta unidades de fomento (50 UF), además de otras asignaciones por definir, durante el tiempo que desempeñen sus funciones, y algunas otras normas y reglas que aplicarán a su cargo. Sin embargo, no se señalan detalles respecto a la duración de las jornadas de trabajo, si es que habrá días y horarios definidos o una planificación del trabajo durante el periodo; si las/los convencionales tendrán que estar presentes en las instalaciones de la Convención durante todo el proceso o únicamente

CUADRO 1
DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS

Si bien no es necesariamente parte del reglamento, UN Constitutionmaker (2014b) indica que puede ser útil que los órganos redactores de un nuevo texto constitucional establezcan una declaración de principios inicial, que permita guiar la deliberación y discusión en torno al contenido de la constitución y el proceso de redacción, pero sin ser restrictivo en la deliberación del propio órgano redactor.

Esta declaración de principios es un acuerdo político que se realiza antes de redactar la nueva constitución para establecer contenidos y principios generales y garantías mínimas, como el carácter democrático del país, la garantía de derechos humanos fundamentales o el respeto a las minorías. Este tipo de declaraciones contribuye a acercar a las partes, aumentar la confianza y, por ende, a mejorar la eficiencia del proceso en general. Al mismo tiempo, una declaración temprana y general puede contribuir también a aumentar la legitimidad y apoyo al proceso por parte de la ciudadanía. Declarar públicamente que se respetarán derechos democráticos como el derecho a voto, a la transparencia o la igualdad ante la ley, puede servir de garantía para las/los ciudadanas/os de que sus derechos se verán reflejados en el nuevo texto constitucional.

El caso más ilustrativo es el sudafricano, donde el Tribunal Constitucional estableció 34 principios constitucionales que fijaban una serie de garantías de derechos humanos, principios democráticos y lineamientos de la estructura del gobierno. Estos principios fueron posteriormente revisados por el Tribunal Constitucional del país para corroborar que estuvieran incluidos y respetados en el texto constitucional.

Si bien en el caso de Chile el Tribunal Constitucional no tiene poder de veto, como en el caso sudafricano, el Acuerdo por la Paz firmado en noviembre de 2019 por la mayoría de los partidos políticos y la reforma constitucional del mismo año establecieron una serie de procedimientos de los que deriva el proceso constituyente actual, así como una serie de principios democráticos que deben observarse tanto en el proceso de redacción como en el texto final de la nueva constitución. La Convención Constitucional podría comenzar su mandato haciendo referencia a estos compromisos, expandiendo o complementándolos como principios orientadores de su trabajo, para así garantizar un piso común sobre el cual desarrollar el proceso de redacción.

cundo sesionen; si tendrán la obligación de generar audiencias o sesiones informativas en sus distritos, entre otros.

Por lo general, la experiencia internacional muestra que el trabajo constituyente se desarrolla en formato de **jornada completa**. Así fueron los casos latinoamericanos y en Sudáfrica, por ejemplo. La mayoría de los reglamentos señalaba los días hábiles para sesionar y los días de vacaciones, la duración de las sesiones plenarias y, a veces, incluso la duración de la jornada que debían trabajar las/los convencionales durante la semana. En Sudáfrica, se especificaba que el trabajo de la Asamblea podía realizarse de lunes a viernes y que se le aplicarían los mismos feriados que al Poder Legislativo.

En caso de no establecerse un régimen de trabajo de tiempo completo, el reglamento podría establecer jornadas laborales o la cantidad de horas semanales que las/los convencionales debiesen dedicar al trabajo de la Convención. Además, puede incluir y señalar las diversas actividades que este trabajo significa, como por ejemplo asistir a las discusiones del pleno, el trabajo en comisiones o comités, asistir a audiencias públicas e instancias de participación ciudadana, estar al tanto de los avances del proceso, entre otros. Por ejemplo, aunque era de tiempo completo, la Asamblea ecuatoriana establecía una jornada laboral de lunes a viernes de al menos 40 horas semanales, que incluían el tiempo en las sesiones

plenarias y en comisiones, y otras actividades relacionadas con la labor constituyente.

Con independencia de la opción que tome la Convención, sería positivo que el reglamento establezca normas claras y estrictas para especificar incompatibilidades entre la labor constituyente y otras actividades fuera de la Convención. En este sentido, si las/los convencionales tienen otras labores fuera de la Convención, estas no debiesen afectar su trabajo como convencionales ni incidir en su toma de decisión. A manera de ejemplo, el reglamento colombiano establecía que las/los convencionales no podían celebrar contratos con entes públicos ni con gobiernos extranjeros, entre otras incompatibilidades. La sección “Normas de conducta e integridad” de este documento profundiza más al respecto.

El reglamento podría considerar también elementos como **transporte y alojamiento**, y la **comunicación** con quienes participen en la Convención⁴ (ver apartado “Procedimientos de notificación”), entre otros. En el caso chileno, ya se definieron dos sedes para el trabajo de la Convención en Santiago, por lo que es recomendable que el reglamento considere los medios necesarios para garantizar que las/los convencionales de todo el país puedan participar en igualdad de condiciones que sus pares de la capital. A modo de ejemplo, el reglamento de la Asamblea de Ecuador señalaba que la Mesa Directiva establecería el monto de las remuneraciones, viáticos y movilización a

⁴ El artículo 133 de la Constitución señala que “Corresponderá al Presidente de la República, o a los órganos que éste determine, prestar el apoyo técnico, administrativo y financiero que sea necesario para la instalación y funcionamiento de la Convención [...]”. Sin embargo, la Convención podría precisar en su reglamento cuál es el apoyo que necesitaría.

asambleístas y personal, así como compensaciones económicas para aquellas personas que vivieran a más de 60 kilómetros de la zona donde sesionaba la Asamblea, cuya sede fue un centro de eventos fuera de la capital. A su vez, el reglamento podría incluir la obligación de generar sesiones del pleno o de las comisiones temáticas en otras regiones y ciudades del país, para así acercar a otras comunidades además de la presente en Santiago.

Por último, y dado el contexto mundial de pandemia, el reglamento puede considerar medidas especiales y protocolos en caso de que la salud de convencionales o personas trabajando en la Convención esté en riesgo. Se pueden establecer algunas medidas preventivas para detectar tempranamente síntomas o contagio de COVID-19 en las personas involucradas en la Convención Constitucional o, en casos de necesidad, reemplazar el trabajo presencial por el teletrabajo. En este sentido, podría ser útil establecer las responsabilidades laborales de las/los convencionales, y podrían evaluarse las nuevas necesidades producto del trabajo virtual para garantizar un proceso


eficiente y productivo (como conexiones de internet estables, espacios de trabajo privados y cómodos, entre otros). El apartado siguiente analiza más en detalle algunos mecanismos de reemplazo que se han utilizado cuando la persona que debe ser sustituida ocupa algún cargo de la mesa directiva.

Para casos de enfermedades graves, tratamientos de largo plazo o incluso el fallecimiento de convencionales, contar con procedimientos claros, objetivos y rápidos de reemplazo puede facilitar el normal funcionamiento de la Convención. En el caso del Poder Legislativo de Chile, la Constitución vigente establece que las vacantes por muerte, incapacidad o inhabilidad de diputada/os y senadora/es se llenan con una persona escogida por el partido político de la persona que dejó la vacante. En caso de ser independiente, el cargo no se reemplaza, a menos que la persona haya postulado al parlamento integrando una lista en conjunto con un partido político. En tal caso, la/el parlamentaria/o debe designar en su declaración de candidatura el partido político de la lista que designará el reemplazo.

CUADRO 2_
PUNTOS PRINCIPALES

- Los lineamientos generales sirven de complemento al proceso constituyente, al definir sus aspectos operacionales (sede, jornada laboral, retribuciones, mecanismos de reemplazo, entre otros).
- Los lineamientos sirven como una hoja de ruta y pueden entregar cierta consistencia al proceso de redacción.
- Es muy importante definir, entre otras cosas, la naturaleza del trabajo constitucional, las responsabilidades y funciones de las/los convencionales, y establecer los medios necesarios para que puedan ejercer sus funciones de manera adecuada (como el transporte y el alojamiento).

“... puede ser útil que los órganos redactores de un nuevo texto constitucional establezcan una declaración de principios inicial, que permita guiar la deliberación y discusión en torno al contenido de la constitución y el proceso de redacción, pero sin ser restrictivo en la deliberación del propio órgano redactor.”



03.2

Presidencia y directiva

Es muy importante que tanto la **estructura** de la Mesa Directiva como las **responsabilidades** de cada cargo queden especificadas en el reglamento. La actual Constitución establece que la Convención Constitucional tendrá, al menos, una presidencia, una vicepresidencia, una secretaría técnica y un comité externo para administrar las asignaciones que correspondan a las/los convencionales, definiendo a grandes rasgos la composición de lo que podría ser la Mesa Directiva. Sin embargo, no limita la Mesa Directiva a estos cargos ni establece responsabilidades de la presidencia y vicepresidencia.

La experiencia comparada es variada, tanto en la composición de la mesa como en sus responsabilidades. En la Tabla 2 se muestra la composición de las directivas de algunas Asambleas Constituyentes de la región y otras partes del mundo, y la mesa directiva tentativa para el caso de Chile.

Por ejemplo, en Sudáfrica y en Nepal la directiva estaba compuesta por una presidencia y una vicepresidencia (*chairperson* y *deputy chairperson*, respectivamente). Al mismo tiempo, en el caso sudafricano las funciones de quien ocupara la presidencia se limitaban a los procesos internos de la Asamblea, como presidir y moderar el pleno, supervisar el proceso de redacción y participar en algunas comisiones temáticas específicas. La Asamblea boliviana estaba compuesta por once personas, cada una con responsabilidades claras y definidas en el reglamento. El presidente de la Asamblea en Ecuador contaba con más de 20 funciones diferentes, fijadas en las reglas internas, incluyendo representar a la Asamblea y gestionar la coordinación y apoyo de otras instituciones públicas y de la sociedad civil.

“Es muy importante que tanto la estructura de la Mesa Directiva como las responsabilidades de cada cargo queden especificadas en el reglamento.”



TABLA 2_
COMPOSICIÓN DE MESAS DIRECTIVAS

<i>País (año)</i>	<i>Directiva</i>	<i>Composición</i>
Colombia (1991)	8	3 presidencias de la Asamblea Constituyente y 5 presidentes de las comisiones permanentes
Sudáfrica (1994)	2	1 presidencia y 1 vicepresidencia
Venezuela (1999)	3	1 presidencia y 2 vicepresidencias
Bolivia (2006 y 2007)	11	1 presidencia, 4 vicepresidencias y 6 secretarías
Nepal (2008)	2	1 presidencia y 1 vicepresidencia
Ecuador (2009)	6	1 presidencia, 2 vicepresidencias, 2 vocalías y 1 secretaria (electa, pero no parte de la Asamblea Constituyente)
Túnez (2011)	9	1 presidencia, 2 vicepresidencias y 6 asistentes para diversos temas
Chile* (2021)	4	1 presidencia, 1 vicepresidencia, 1 secretaria técnica y 1 comité externo de asignaciones

(*) Tentativa.

Fuente: Elaboración propia en base reglamentos oficiales.

Otro aspecto que se suele regular son los **mecanismos para elegir** a miembros de la Mesa Directiva y los requisitos para ocupar algún cargo, de existir. En Colombia, por ejemplo, las tres principales fuerzas políticas acordaron compartir la presidencia de la Asamblea y establecieron una directiva con tres presidentes y ninguna vicepresidencia (Negretto, 2017). En Ecuador se estableció un órgano especial para organizar la elección de la Directiva, que estuvo compuesta por integrantes de la Asamblea Constituyente electas/os democráticamente, a excepción del secretario, que fue electo entre opciones fuera de la Asamblea Constituyente, que no contaba con derecho a voto y solo podía intervenir “para cumplir las funciones inherentes a su labor” (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2007: 4).

Con independencia de su composición y mecanismo de elección, lo importante es que el **reglamento sea claro** en términos de cuántas personas compondrán esta instancia, cuáles serán sus atribuciones y quiénes puedan postularse. Por ejemplo, **si la Convención decide incluir el principio de paridad para asegurar una representación equilibrada entre mujeres y hombres, esto debiese quedar establecido en el reglamento.**

Además, se puede indicar si los cargos serán **permanentes o rotativos** y establecer


mecanismos de **reemplazo** en caso de que algún integrante de la directiva se ausente o deba dejar el cargo. En muchos de los reglamentos internos, la persona que se ausenta temporalmente es reemplazada por quien la sigue en la escala jerárquica. En casos de ausencias más largas, la tendencia ha sido establecer mecanismos de reemplazo permanentes. En Bolivia, si algún miembro de la mesa renunciaba o se ausentaba por más de 15 días se repetía la elección para ese cargo. A su vez, pueden existir procedimientos y causales explícitos de cesación del cargo o impugnación a quienes integran la directiva en caso del incumplimiento de sus deberes o faltas a las normas de conducta e integridad de la Convención (ver apartado “Normas de conducta e integridad”).

Por último, al margen de su estructura, cargos y responsabilidades, la mesa directiva tendrá que tomar decisiones y es importante que esto quede especificado en el reglamento. En Colombia, los tres presidentes tomaban decisiones por unanimidad (Biblioteca del Congreso Nacional, 2020), mientras en Ecuador se tomaban decisiones con tres de cinco votos. Más abajo, el apartado “Reglamentos y procedimientos de toma de decisiones” detalla mejor las consideraciones a la hora de establecer los mecanismos de toma de decisión.

CUADRO 5_
PUNTOS PRINCIPALES

- Por lo general, los órganos redactores han contado con una estructura interna que sirve para ordenar el debate, representar al órgano y ordenar el trabajo constitucional.
- Sus funciones, roles y estructura varían caso a caso. Lo importante es que el reglamento defina claramente la cantidad de cargos, sus funciones y atribuciones, su duración, la manera de tomar las decisiones internas y su posible reemplazo, entre otros.
- Es altamente recomendable garantizar una representación de género paritaria, tanto en términos descriptivos (número de mujeres), como sustantivos (tipo de cargo que ocupan las mujeres).
- Se podría considerar la presencia de escaños reservados para pueblos indígenas dentro de la mesa directiva.

“... si la Convención decide incluir el principio de paridad para asegurar una representación equilibrada entre mujeres y hombres, esto debiese quedar establecido en el reglamento.”



03.3

Reglamento y procedimientos para hablar

Uno de los principios democráticos que es recomendable respetar en cualquier instancia deliberativa es que las personas que la componen puedan representar, a través de sus intervenciones, opiniones y declaraciones, diversos intereses y demandas de la ciudadanía. En este sentido, es fundamental garantizar su libertad y capacidad de expresarse en todas las etapas e instancias del proceso.

Sin embargo, para que el proceso deliberativo sea **ordenado, consistente y eficiente**, y para garantizar que la Convención logre redactar el borrador de la constitución en el tiempo establecido, es muy importante tener procedimientos definidos para las intervenciones de las/los convencionales. De lo contrario, es probable que las sesiones deriven en discusiones repetitivas, poco claras y que favorezcan a quienes logren imponerse no necesariamente mediante argumentos, sino que por otros medios como puede ser la experiencia en este tipo de instancias o el clientelismo (Interpeace, 2011). Por otro

lado, si no se regula el tiempo de las intervenciones, grupos o convencionales pueden abusar de este vacío y obstaculizar el proceso normal con presentaciones innecesarias o forzadamente largas. Para evitar estos y otros problemas característicos de discusiones en grupos grandes, **se recomienda tener procedimientos para otorgar la palabra, y limitar cantidad y duración de las intervenciones.**

Por lo general es la presidenta o presidente del órgano constituyente quien, de algún modo u otro, otorga la palabra y ordena el debate (UN Constitutionmaker, 2014a). No tener reglas para otorgar la palabra y un procedimiento claro para intervenir y no ser interrumpido puede no solo dificultar las discusiones, sino que puede **limitar la capacidad de algunos grupos específicos** para dar sus puntos de vista y contribuir al proceso de deliberación y redacción de la nueva carta magna. El último punto puede ser particularmente negativo para

“... es fundamental garantizar su libertad y capacidad de expresarse en todas las etapas e instancias del proceso.”



grupos históricamente marginados, como las mujeres, las personas en situación de discapacidad o los pueblos indígenas, en particular si el español no es su idioma materno. Durante el proceso constituyente de Timor-Leste, por ejemplo, una convencional fue víctima de burlas y risas de convencionales hombres cuando quiso discutir el tema de la violencia de género, afectado su capacidad de participar efectivamente en el debate (Interpeace, 2011). Existe evidencia de que las mujeres hablan e interrumpen menos que los hombres en comisiones legislativas (Kathlene, 1994) y que están menos representadas en las discusiones legislativas, en particular si se discute sobre temas que pueden considerarse “masculinos” (Bäck y Debus, 2019). Por consiguiente, mecanismos que se limiten a llamar la atención de la presidenta o presidente de la Convención puede privilegiar a quienes tengan más experiencia con este tipo de prácticas, y es recomendable tener mecanismos más elaborados que **permitan**

a todas/os participar en igualdad de condiciones (Interpeace, 2011).

Reglas similares o distintas pueden aplicarse a las comisiones temáticas o comités técnicos, donde el diálogo suele ser menos restrictivo dado el número menor de integrantes y a discusiones en torno a temas más específicos. Así, mientras que en Colombia el reglamento aplicaba las mismas reglas al debate en comisiones que las que regían el del pleno, en Bolivia el reglamento establecía plena libertad a las comisiones y subcomisiones para establecer su funcionamiento interno y las reglas del debate. Lo importante es establecer normas claras en cada instancia, velando por promover un diálogo eficiente y deliberativo.

En la Conferencia Constitucional Nacional de Kenia (2003), las/los convencionales tenían grandes tarjetas con un número, que levantaban para manifestar su intención de hablar (UN Constitutionmaker, 2014a). El

presidente anotaba el número en una lista y otorgaba la palabra cuando correspondía. En Túnez, las interrupciones a las/los convencionales estaban explícitamente prohibidas, y solo se podía hablar una vez que el presidente hubiera otorgado la palabra, mientras que en Bolivia se les daba la palabra en las sesiones del pleno a todas las personas que se hubiesen registrado antes de empezar la sesión. La persona podía participar una vez por plenaria y el orden era asignado por sorteo. Este último mecanismo puede generar incentivos para que las/los convencionales permanezcan en la sala escuchando a sus pares y no se produzca una dinámica de sala vacía, que genera en la ciudadanía la impresión de falta de compromiso o trabajo de sus representantes.

La duración de las intervenciones puede variar de acuerdo con la cantidad de convencionales, así como también de la instancia y etapa del proceso (Interpeace, 2011). En Bolivia, cuya Asamblea estaba integrada por 255 asambleístas, en la fase inicial del proceso, cuando los diferentes conglomerados políticos hacían una declaración de principios y visión del país, el tiempo de intervención era de tres horas para cada uno de ellos. El tiempo se reducía a dos horas para las presentaciones de las comisiones temáticas ante el pleno, y en la etapa en la que se votaba cada una de las secciones cada miembro tenía diez minutos para intervenir y dos para hacer una moción.

En Túnez, donde el órgano constituyente estaba compuesto por 227 personas, una vez que el presidente consideraba el debate por terminado, y antes de votar sobre el asunto, una persona a favor y otra en contra podían

hacer una última intervención de no más de dos minutos. Al mismo tiempo, si una persona de la Asamblea quería levantar alguna inquietud respecto a algo que estuviese afectando el proceso, el presidente podía otorgarle dos minutos para hacerlo.


Por último, algunos países han considerado intérpretes simultáneos para que todas/os pudiesen expresarse en la lengua que les resultase más fácil. La Asamblea boliviana, por ejemplo, contaba con traductores en las plenarios y sesiones de comisiones para que las/los convencionales pudiesen hablar en la lengua que se sintieran más cómodos, y en el proceso constituyente de la India se entregaba un resumen por escrito en inglés o indio (lenguas oficiales del proceso) de aquellas intervenciones realizadas en otros idiomas.

Para el caso chileno, puede ser necesario considerar **medios que faciliten una comunicación inclusiva, que permita la participación adecuada de personas en situación de discapacidad**, como podrían ser intérpretes de lengua de señas o comunicaciones escritas en braille, especialmente considerando la necesidad de los partidos políticos y pactos de garantizar que al menos un 5% de sus candidaturas sean para personas en condición de discapacidad. Al mismo tiempo, se pueden considerar traducción a lenguas indígenas o a otros idiomas en caso de intervenciones de expertas/os internacionales o personas migrantes que habiten el país. Por último, el reglamento puede establecer la incorporación de subtítulos en los videos de las sesiones de trabajo de la Convención, así como transcripciones de estas mismas.

CUADRO 6_
PUNTOS PRINCIPALES

- Es importante encontrar mecanismos que logren ordenar el debate para contribuir a un proceso eficiente y sin limitar su carácter deliberativo.
- Experiencias previas y desigualdades estructurales pueden privilegiar a unos y afectar a otros. Es recomendable diseñar procedimientos que consideren estos aspectos y contribuyan a eliminarlos.
- Es recomendable generar canales de comunicación que sean cómodos para todas/os, que garanticen que las/los convencionales se puedan expresar en igualdad de condiciones y que sus intervenciones sean entendidas por las/los presentes.

**“ ... ES MUY IMPORTANTE
TENER PROCEDIMIENTOS
DEFINIDOS PARA LAS
INTERVENCIONES
DE LAS/LOS
CONVENCIONALES.”**



03.4

Estructura organizativa

Si bien la Convención Constitucional en su conjunto es la encargada de elaborar la nueva constitución para el país, tener a la totalidad de convencionales trabajando al mismo tiempo en todos los aspectos del nuevo texto puede ser ineficiente y poco efectivo (UN Constitutionmaker, 2014a). La mayoría de los órganos constitucionales y redactores, así como la mayoría de los parlamentos y congresos a lo largo del mundo, incluyendo el chileno, han dividido el trabajo en el pleno y las comisiones temáticas y comités técnicos o administrativos (International IDEA, 2005).

Por lo general, se ha entendido al **pleno o plenaria** como la instancia en donde se reúnen la totalidad de convencionales. Es el máximo órgano deliberativo y de decisión. Como regla general, en el pleno debiesen desarrollarse los debates normativos y de principios, así como la toma de decisiones finales del articulado de la nueva constitución, y la adopción del borrador o documento final, dejando la discusión más detallada y técnica

a las comisiones temáticas y comités técnicos (International IDEA, 2005).

Respecto a las **comisiones temáticas**, son el símil a las comisiones legislativas permanentes presentes en los procesos legislativos y se encargan de la discusión redacción de temas sustantivos específicos, particularmente de los capítulos y artículos de la nueva constitución. Están compuestas por convencionales y suelen ser permanentes, aunque algunos reglamentos –como el boliviano o el sudafricano– permitan la creación de comisiones especiales de carácter más temporal, por lo general dedicadas a tratar temas particulares o a resolver asuntos o problemas específicos. Así lo hizo Colombia, que además de sus cinco comisiones permanentes instauró mecanismos para establecer comisiones especiales para agilizar el proceso o abordar temas de cierta naturaleza o complejidad mayor.

Los **comités técnicos** suelen tener funciones que no están directamente relacionadas con

“... no existe una fórmula única a la hora de establecer el número y tipo de comisiones o comités.”

la discusión sustancial del contenido de la nueva constitución, como podría ser un comité encargado de velar por el cumplimiento y revisión del reglamento, uno encargado de las finanzas de la Asamblea u otro a cargo de velar y garantizar la participación ciudadana o encargado de revisar el estilo y gramática de los artículos elaborados por las comisiones temáticas. Pueden estar compuestos por convencionales o por integrantes externos con alguna preparación especial. Respecto al primer caso, el proceso colombiano contaba con un comité integrado únicamente por asambleístas, encargado de correcciones gramaticales y de estilo. En cuanto a los órganos o comités integrados por personas externas, la misma reforma a la constitución chilena de 2019 estableció en el artículo 133 que la secretaría técnica deberá estar compuesta por personas de “comprobada idoneidad académica o profesional” y en su artículo 135 indicaba que las asignaciones de las/los convencionales serán administradas por un comité externo. La asamblea ecua-

toriana contrató a dos personas para dirigir los asuntos administrativos y financieros, respectivamente, a quienes se les exigía los mismos requisitos vigentes que a una persona en un cargo similar dentro del sector público.

Si bien la mayoría de las asambleas constituyentes ha subdividido el trabajo constitucional, no existe una fórmula única a la hora de establecer el número y tipo de comisiones o comités. Mientras que la Asamblea colombiana tenía cinco comisiones temáticas permanentes y una revisora de estilo y lenguaje, la boliviana tenía veintiún comisiones permanentes, que a su vez podían generar hasta tres subcomisiones, una comisión de coordinación, una unidad técnica y tres comités, incluyendo uno dedicado a la redacción de la nueva carta magna. **Definir en el reglamento la naturaleza y el número cerrado de estos espacios puede dar certeza de los temas a tratar, pero puede resultar tanto o más valioso definir un procedimiento claro**

y flexible para establecer nuevas comisiones o comités, generando una mayor capacidad de adaptación a medida que el proceso va avanzando (UN Constitution-maker, 2014a).

Más allá de la cantidad de comisiones o comités, la **Convención podría considerar una lógica particular a la hora de definir la división del trabajo, que le permita avanzar en el proceso de manera eficiente y consistente.** En algunos casos estos grupos de trabajo reflejan la estructura de la Constitución vigente, lo que puede resultar en una nueva constitución modelada de acuerdo con la antigua, mientras que en otros casos las comisiones de la Convención se parecen a las comisiones legislativas o reflejan las necesidades e intereses de los países en ese momento (Interpeace, 2011). Contar con una declaración de principios inicial (ver Cuadro 2) puede contribuir también a tener capítulos y artículos consistentes desde un principio, al menos en torno a ciertos aspectos clave de la nueva constitución. De todas formas, es recomendable que el **reglamento establezca un procedimiento explícito de trabajo en comisiones y comités.**

Esta división del trabajo puede significar que la **comunicación entre comisiones** no sea muy directa, lo que puede generar inconsistencias en los contenidos o diferencias de estilo en la redacción de los artículos. En este sentido, muchos órganos redactores, como el de Túnez, han establecido la posibilidad de que dos o más comisiones sesionen en conjunto para garantizar la consistencia en temas que se sobrepongan,

o para resolver asuntos que difieran entre comisiones. Al mismo tiempo, muchos órganos redactores han establecido una comisión revisora o redactora encargada de unificar el trabajo de las diversas comisiones y darle mayor consistencia al texto constitucional. La naturaleza de esta comisión es variada. Como se ha señalado, en Colombia existía una comisión encargada únicamente de revisar el lenguaje y gramática de los textos aprobados, mientras que, en Túnez, la Comisión Mixta de Coordinación y Redacción, encabezada por el presidente de la Asamblea, estaba a cargo de la coordinación entre comisiones y de la preparación del borrador final de la nueva constitución en base a las decisiones de la Asamblea. Otros procesos, como el sudafricano, contaron con redactoras/es profesionales durante todo el proceso, y una persona estuvo a cargo de redactar el borrador final en un lenguaje accesible e inclusivo en términos de género (Interpeace, 2011).

En cuanto a la estructura y tamaño de las comisiones y comités, estas suelen tener una **mesa directiva propia**, o al menos una presidencia. El reglamento podría establecer los cargos en estos espacios, así como sus funciones y subrogancias, especificando si serán de carácter permanente o rotativo. Si se quiere garantizar los beneficios del trabajo en grupos pequeños (Interpeace, 2011: 247), la recomendación de especialistas internacionales es no superar las 30 personas por comisión o comité, aunque también podría pensarse en números similares a los de las comisiones de la Cámara de Diputadas y Diputados, que tiene una composición de 155 integrantes.

“... es recomendable generar mecanismos para que la composición de las comisiones y comités represente la diversidad del órgano redactor, y evitar la reproducción de diferencias y desigualdades presentes en la sociedad...”

Además de la cantidad de miembros, el reglamento puede señalar si las convencionales pueden participar en más de una comisión o comité y con qué derechos. En Ecuador, las comisiones eran integradas por trece miembros y cada asambleísta podía integrar solo una comisión. Las/los asambleístas podían asistir a otras comisiones, previa aprobación de dicha comisión, donde solo podían manifestar su opinión, pero sin derecho a voto. En Venezuela, era obligatorio integrar al menos una comisión y un máximo de dos, y si bien no se mencionaba un número específico de integrantes por comisión, se establecía que debía ser un número impar.

Otro elemento importante es garantizar y establecer en el reglamento que estos espacios sean **un buen reflejo de la representatividad** de la Convención Constitucional en su conjunto. En este sentido, es muy recomendable que las comisiones y comités tengan una representación equilibrada en términos de género, experiencia de vida,

sectores políticos, territorios y pueblos que representan, entre otros. Por consiguiente, es recomendable generar mecanismos para que la composición de las comisiones y comités represente la diversidad del órgano redactor, y evitar la reproducción de diferencias y desigualdades presentes en la sociedad, como por ejemplo en materia de género.

Si una potencial comisión encargada de redactar el capítulo de división territorial está compuesta únicamente por personas de la capital, el resultado de su trabajo no reflejaría los intereses de las personas que habiten en otras regiones del país. Al mismo tiempo, si una comisión encargada de redactar el apartado de gobierno interior está integrada únicamente por hombres, esto representaría una visión sesgada al no considerar la perspectiva de convencionales mujeres. Por último, si bien la presencia de convencionales especialistas en materias constitucionales u otras será un aporte fundamental a la discusión sustantiva, es importante incluir

convencionales con diversas formaciones y experiencias de vida para que puedan contribuir desde su punto de vista y vivencias (Interpeace, 2011).

Dado que la Convención Constitucional será un órgano paritario e integrado al menos por 17 representantes de pueblos indígenas, sería esperable que temáticas de género y otras que definen la relación de estos pueblos con el Estado tengan protagonismo en la discusión de la Convención. Por lo anterior, puede resultar valioso generar comisiones de trabajo

específicas para estas temáticas, tanto para la discusión de contenido y articulado específico como para favorecer que todo el texto refleje, por ejemplo, principios de igualdad de género e interculturalidad. En caso de crearse una comisión de género u otra de asuntos indígenas, debe evitarse que su composición sea exclusiva de mujeres y personas indígenas. De la misma forma, no debe limitarse la participación de mujeres o indígenas a los espacios en donde se discutan los temas que los afectan directa y exclusivamente.

CUADRO 7_ PUNTOS PRINCIPALES

- La mayoría de los órganos redactores se han dividido en el pleno –donde se toman las decisiones finales, las comisiones temáticas, donde se abordan de manera más detalla las discusiones sustantivas de los artículos–, y los comités técnicos, que se ocupan de funciones que no están directamente relacionadas con la redacción de la nueva constitución.
- No hay una receta única ni una sola manera correcta de dividir el trabajo de la Convención. Sin embargo, es altamente recomendable generar espacios de trabajo eficientes, que respondan de manera adecuada a las necesidades del debate y que contribuyan a un diálogo comprensivo.
- Si bien es positivo tener expertas/os en la materia en las diferentes instancias de trabajo, esto no debiese ser un requisito para participar en estas. Es muy recomendable generar espacios de trabajo paritarios e inclusivos, y que reflejen la diversidad de opiniones, experiencias y orígenes de las/los convencionales.

03.5

Procedimientos de notificación de las sesiones

Es esencial que las/los convencionales tengan claro **cuándo y dónde** serán las sesiones plenarias y temáticas o técnicas. Muchos convencionales no vivirán en el lugar donde sesionen y deben tener el tiempo y los medios para poder llegar al lugar a las horas convenidas y con la preparación esperable. Así, **es necesario establecer reglas claras en torno a los procedimientos de notificación, de manera que sean conocidos por todas/os, suficientes para su propósito, y que procuren la eficiencia del trabajo.** Debiera establecerse previamente cuál será el mecanismo de notificación válido, quiénes son responsables de las notificaciones y cómo se certificará que estas fueron realizadas. En Nepal, por ejemplo, la presidenta o presidente de la Asamblea debía notificar la fecha y lugar de la próxima plenaria al finalizar la sesión o con al menos tres días de antelación, mientras que en Bolivia la Directiva debía citar con al menos 24 horas


de antelación a la próxima plenaria, y en Ecuador las citaciones se comunicaban a través de la página web, correos electrónicos, notificaciones impresas y carteleras oficiales.

Para el caso chileno, este puede ser un punto particularmente importante. Si a las/los convencionales no se les exige permanecer en el lugar donde se realice la Convención –y considerando las distancias geográficas del país y las posibles restricciones de movilidad producto de la pandemia–, es probable que para muchas/os no sea fácil llegar a donde sea que vaya a sesionar la plenaria o las comisiones y comités. Un calendario de trabajo claro, medios de comunicación accesibles y procedimientos de notificación que consideren un tiempo suficiente pueden garantizar que las personas más aisladas participen en igualdad de condiciones y con la preparación necesaria para sacar máximo provecho de su trabajo.

CUADRO 8_
PUNTOS PRINCIPALES

- Es altamente recomendable generar canales de notificación que permitan a las/los convencionales estar conscientes de las fechas y lugares de las sesiones de trabajo, especialmente considerando las dificultades que puedan surgir producto de la pandemia.
- Dado el contexto de pandemia, contar con el tiempo para organizarse y prepararse puede ser especialmente complicado. El reglamento podría considerar el contexto sanitario para garantizar que todas/os puedan asistir a las diversas instancias de trabajo.

“Un calendario de trabajo claro, medios de comunicación accesibles y procedimientos de notificación que consideren un tiempo suficiente pueden garantizar que las personas más aisladas participen en igualdad de condiciones y con la preparación necesaria para sacar máximo provecho de su trabajo.”



03.6

Quorums de asistencia

“La experiencia internacional es variada, pero existe una tendencia a que al menos el 50% de las/los convencionales tiene que estar presente para iniciar la sesión de trabajo.”

El quorum de asistencia requerido se refiere a la cantidad de convencionales que necesitan estar presentes para sesionar o votar, sea en la plenaria o en las comisiones temáticas o comités técnicos. La asistencia de las/los convencionales puede verse afectada por problemas imprevistos de salud o transporte, o por otras demandas relacionadas con la Convención (como sesiones de comisión o comité que se desarrollen a la misma hora, sesiones de trabajo en otras regiones o con la ciudadanía que no permitan la asistencia a otras actividades, entre otros).

Mientras más alto sea el quorum de asistencia, se puede garantizar de mejor forma que las sesiones incluyan un amplio abanico de opiniones. Sin embargo, esto también puede abrir la posibilidad a pequeños grupos para boicotear o bloquear el trabajo de la Convención, al no asistir a las reuniones. Al mismo tiempo, si los procedimientos de notificaciones no son adecuados, puede ser que los quórum no se cumplan porque algunas/os convencionales no alcancen a llegar a tiempo. Por otro lado, quorums muy bajos pueden darle ventaja

a grupos grandes y organizados para garantizar el funcionamiento de las sesiones únicamente con su asistencia, sin la presencia de otros grupos minoritarios.

Estos *quorums* pueden variar de acuerdo con el tipo de instancia, sea plenaria o comisiones y comités, o con la naturaleza de la sesión, diferenciando por lo general entre debates y toma de decisiones. Lo importante es que estos detalles sean incluidos en el reglamento.

Si bien la tendencia en los órganos redactores latinoamericanos ha sido un *quorum* de asistencia de más del 50% del total de miembros para sesionar en el pleno (International IDEA, 2018), en Colombia el *quorum* para iniciar un debate en la plenaria era de un

tercio. Sin embargo, para tomar cualquier decisión sí era necesaria la presencia de la mitad más uno de las/los asambleístas. Las mismas reglas aplicaban para las comisiones temáticas. En el caso de Venezuela, se requería que el 50% más uno de las/los integrantes estuviese presente en los debates y las votaciones, tanto del pleno como de las comisiones. Este *quorum* debía mantenerse durante toda la sesión. En caso contrario, el presidente debía suspender la sesión, evitando así la presencia de asambleístas únicamente en el inicio de la jornada. En Sudáfrica, el pleno, que se reunía con poca frecuencia, podía funcionar con un tercio de sus integrantes, pero las comisiones y comités requerían del 50% de sus miembros para funcionar, sin contar a quien tuviese la presidencia.

CUADRO 9_ PUNTOS PRINCIPALES

- Los quorums definen la cantidad necesaria de convencionales presentes para iniciar las diferentes instancias del trabajo constitucional.
- La experiencia internacional es variada, pero existe una tendencia a que al menos el 50% de las/los convencionales tiene que estar presente para iniciar la sesión de trabajo.
- Dado el contexto de pandemia, es recomendable incluir procedimientos que consideren y aborden la posibilidad de que algunas/os convencionales tengan dificultades para asistir a las diferentes instancias de trabajo.

03.7

Reglamento para la toma de decisiones (votaciones)

El reglamento podría establecer normas específicas que determinen la **cantidad de votos necesarios para tomar las decisiones de la Convención**. Este suele ser uno de los temas más difíciles en la elaboración del reglamento interno, y en algunos casos ha sido la razón de la larga duración de este proceso (Interpeace, 2011). Por lo general, la toma de decisiones en los órganos redactores se traduce en la aprobación o rechazo de los artículos de la constitución de manera individual, así como en su borrador o versión final.

Si bien lo ideal sería llegar a todas las decisiones por consenso y evitar así que haya grupos perdedores (UN Constitutionmaker, 2014a), es poco probable que esto ocurra en todas las decisiones de la Convención. Por consiguiente, es recomendable establecer los umbrales necesarios para determinar la postura del órgano constitucional en torno a un tema. En este sentido, la literatura especializada diferencia tres tipos de mayorías

para decidir sobre posturas binarias (cuando se aprueba o rechaza algo):

- **Mayoría simple:** la mitad más uno de los votos de las personas presentes y votando en la elección. Por ejemplo, si en una sesión plenaria asisten 120 de 155 convencionales, se necesitarían 61 votos para ganar la elección si todas/os votan. Al mismo tiempo, si 20 convencionales se abstienen, habría 100 votos válidamente emitidos y se necesitarían 51 votos para ganar dicha elección.
- **Mayoría absoluta:** la mitad más uno de todos los votos posibles, presentes o no en la elección. Para el caso chileno, serían 78 votos de 155 posibles, con independencia de cuál sea la asistencia a la sesión.
- **Supramayorías:** cuando la mayoría necesaria para ganar la elección es superior a la mitad más uno de todos los votos posibles, como podría ser la regla de 2/3 necesaria para aprobar el reglamento y las normas del

nuevo texto constitucional establecidas en el artículo 133 de la actual Constitución de Chile.

Si bien existe un consenso más o menos extendido en torno a estas definiciones entre expertas/os es recomendable no solo mencionar el tipo de mayoría a utilizar, sino que también explicitar qué se entiende por cada una de ellas y como se **contabilizarán las abstenciones**. Esto evitará malentendidos entre convencionales y garantizará que todas/os entiendan lo mismo para cada uno de estos conceptos. De acuerdo con Interpeace (2011), la Asamblea de Timor-Leste estuvo dividida en torno a la pregunta de si una mayoría simple consideraba a las personas presentes o a las personas presentes y votando. En este sentido, la primera interpretación hubiese contabilizado las abstenciones como votos en contra, ya que no se lograba la mayoría entre aquellas personas presentes. Bajo la segunda interpretación, la mayoría se lograba únicamente considerando a las personas que votaban. Esta última opción fue la recomendada por una experta internacional que asistió el proceso (Interpeace, 2011).


La decisión que tome la Convención al respecto **tendrá efectos en el proceso** ya que, al igual que los quorums, estos arreglos pueden afectar de distintas maneras a los diversos grupos. Una mayoría simple o absoluta puede privilegiar a un grupo mayoritario que logre una gran asistencia y coordinación entre sus miembros, capturando así al órgano redactor y promoviendo el interés propio (Partlett, 2020). A su vez, una supramayoría puede dificultar mucho

la toma de decisiones en caso de no existir consensos o entregarle un gran poder de veto a un grupo minoritario.

El reglamento podría incluir también una disposición para superar situaciones en las que no sea posible llegar a un acuerdo. En el caso chileno, la reforma constitucional de 2019 establece en su artículo 133 un quorum inalterable de 2/3 de convencionales en ejercicio para la aprobación de las normas y reglamentos. Aquellas normas que no logren ser aprobadas con esta mayoría quedarán fuera del texto constitucional. Esto puede generar problemas de consistencia en la nueva Constitución, o que temas de materia constitucional tengan que resolverse en el Poder Legislativo. La Convención podría diseñar mecanismos para evitar llegar a ese punto. En Ecuador, por ejemplo, las comisiones elaboraban informes de mayoría y de minoría que eran presentados para su discusión y votación en la Asamblea. En caso de que el informe mayoritario o uno de sus artículos no fuese aprobado, se procedía a discutir los informes o artículos de minoría. Si ninguno era aprobado, el tema no se podía volver a tratar, a menos que se solicitara una reconsideración formal y esta fuese apoyada por una mayoría absoluta de la plenaria.

Es importante señalar que las reglas para la toma de decisión **suelen variar tanto en términos de la instancia y etapa donde se está decidiendo, como de la naturaleza de la elección.** En Túnez, las decisiones de materia constitucional en las comisiones se tomaban por mayoría simple, mientras que en el pleno las decisiones que afectarían a la nueva constitución debían ser tomadas por

“... es recomendable no solo mencionar el tipo de mayoría a utilizar, sino que también explicitar qué se entiende por cada una de ellas y como se contabilizarán las abstenciones.”



una mayoría absoluta. A su vez, el borrador final debía ser aprobado por 2/3 de sus miembros. En América Latina, la tendencia ha sido tomar decisiones por mayoría absoluta (UN Constitutionmaker, 2014a), tanto en las comisiones y comités, como en el pleno. Para la aprobación del texto constitucional, Ecuador y Colombia también requerían de una mayoría absoluta, mientras que Bolivia requería una mayoría absoluta para el borrador como proyecto general, y de una mayoría de 2/3 de las/los presentes para cada artículo. En caso de no alcanzarse, el artículo se derivaba a una comisión especial para intentar llegar a un acuerdo y someter el artículo nuevamente a la plenaria.

Otro punto importante que se recomienda quede reflejado en el reglamento es la **manera oficial de ejercer el voto**. En Colombia era a mano alzada, mientras que en Bolivia las/los convencionales también podían ponerse de pie. Otra opción es realizar la votación de manera electrónica, como se

hace en muchos parlamentos y congresos en el mundo, incluyendo en Chile, o por llamado, dando espacio a cada convencional a manifestar expresamente su voto.

También pueden existir **temas especialmente conflictivos**, en los que pueda ser necesario generar otros espacios de toma de decisiones, ya que las decisiones dentro del proceso formal por mayoría pueden llevar a resultados que **afectan de manera desproporcional a ciertos grupos específicos** (Interpeace, 2011). Es más: decisiones mayoritarias podrían incluso perjudicarlos y generar desentendimientos fundamentales y situaciones especialmente divisivas, donde las decisiones tomadas por la mayoría no sean percibidas como legítimas por todas las partes. Estos temas aparecen muchas veces en contextos de postconflicto, y es justamente en el proceso de redacción constitucional donde se pueden abordar para garantizar que todos los grupos vean sus intereses considerados y sus derechos respetados. Si bien estos asuntos

varían de país en país, un tema recurrente –y que puede afectar a Chile– es la situación de los pueblos indígenas. Considerando el número de escaños reservados, es muy poco probable que estos logren un número de convencionales suficiente para establecer sus puntos de vista en la constitución. Por consiguiente, la Convención podría prever este tipo de asuntos en el proceso y diseñar un mecanismo específico abordarlos. El Cuadro 10 resume algunas estrategias recomendadas desde la experiencia internacional.

Finalmente, y en línea con el principio de transparencia promovido por Naciones Uni-

das en los procesos constituyentes, el reglamento podría establecer que la ciudadanía tenga acceso a las decisiones de quienes escogieron para representarles. Si bien el voto y las negociaciones secretas pueden beneficiar las posturas menos rígidas y evitar que las/los convencionales se expresen pensando en su audiencia, **esto reduciría la transparencia del proceso y privaría a la ciudadanía de la posibilidad de conocer las opiniones de sus representantes e informarse de sus decisiones**, obstaculizando con ello el proceso de rendición de cuentas entre las autoridades electas y sus electoras/es.

CUADRO 10

MECANISMOS Y ESTRATEGIAS UTILIZADAS PARA RESOLVER ASUNTOS CONFLICTIVOS (INTERPEACE, 2011)

- **Reconocimiento formal y simbólico:** si bien no resuelve divisiones per se, el reconocimiento explícito de injusticias o abusos en el pasado puede ser un primer paso para acercar a las partes y proceder a la discusión de estos temas.
- **Garantías temporales:** para resolver estos asuntos divisivos se pueden establecer acuerdos temporales, susceptibles de ser discutidos nuevamente en el futuro. Las partes a favor tienen la garantía de que se respetará la decisión por un tiempo delimitado, mientras que quienes estén en contra tienen la misma garantía de que la decisión está sujeta a ser discutida nuevamente.
- **Mecanismos especiales:** situar la discusión en un espacio/instancia especialmente creado para ello, como una comisión especial, un grupo de trabajo con representantes de los grupos políticos, una mesa redonda, un grupo de expertos/os, entre otros. La decisión final puede resolverse en esta instancia o ser pasada al pleno de la Convención para su aprobación.
- **Declaración principios:** se pueden hacer declaraciones generales en la constitución, dejando los detalles y especificaciones de su implementación para el futuro.
- **Posponer la decisión:** se decide formalmente tomar una decisión en el futuro. Si bien esto no resuelve el asunto, entrega las garantías de que el tema está en la agenda y será considerado más adelante.
- **Legislar o judicializar:** a partir de una decisión de resolver estos asuntos en el futuro, se puede detallar la manera de hacerlo, sea mediante un proceso legislativo o judicial.
- **Ayuda de terceros:** si el problema se va a resolver fuera del proceso normal de toma de decisiones, contar con la ayuda de actores externos –como expertos/os, la comunidad internacional o representantes de la sociedad civil– puede contribuir a considerar diversos puntos de vista antes de tomar una decisión.

Para ver más detalles y otros mecanismos, revisar el informe “Constitution-making and Reform. Options for the process” (pp. 202-2007), publicado por Interpeace en 2011.

CUADRO 11
PUNTOS PRINCIPALES

- Existen diversos tipos de mayorías. Cada una de ellas contribuye a fortalecer distintos principios, como son el respeto de las minorías, la gobernanza eficiente en la toma de decisiones o el consenso.
- La decisión en torno a los umbrales necesarios para la toma de decisiones tendrá efectos importantes en el contenido del texto constitucional. Si bien en Chile ya está definido el umbral de 2/3 para la aprobación del reglamento y los artículos, el reglamento podría incluir los mecanismos de toma de decisión dentro de las comisiones temáticas y los comités técnicos.
- Es altamente recomendable generar procedimientos que logren resolver instancias en las que no sea posible alcanzar acuerdos. Diversos países han generado comisiones especiales, y la experiencia de las comisiones mixtas presentes en el proceso legislativo puede entregar aprendizajes en cuanto a cómo proceder en estas situaciones.
- Se recomienda garantizar plena transparencia hacia la ciudadanía respecto a las decisiones tomadas por las/los convencionales. Se recomienda garantizar plena transparencia hacia la ciudadanía respecto a las decisiones tomadas por las/los convencionales.

03.8

Normas de conducta e integridad

Es valioso que en el reglamento se contemplen normas que regulen la conducta de las/los convencionales y de las personas que trabajen o presenten servicios a la Convención (UN Constitutionmaker, 2014c). Esto incluye el comportamiento dentro de la Convención, así como también normas que regulen los vínculos de estas personas con actores o entidades ajenas a la Convención. Además de la normativa que contempla el capítulo XV de la Constitución vigente, que regula los principales aspectos de la Convención Constitucional, estas normas de conducta pueden incluir otros estándares de integridad e incorporar otros grupos de personas a los que puedan aplicar.

Es importante señalar que estas normas de conducta e integridad no se refieren a las normas de protocolo. Mientras que estas buscan garantizar un procedimiento eficiente y generar un ambiente de respeto (ver Cuadro 12), las normas de conducta e integridad buscan limitar, promover

un comportamiento ético, prevenir y sancionar actos de corrupción, faltas de probidad, conflictos de intereses, entre otros. Muchas veces estas normas se incluyen como artículos dentro del reglamento (ver Cuadro 12). Lo importante es que estas normas sean explícitas y transparentes, y que existan mecanismos para hacerlas cumplir.

La regulación de la conducta de las/los convencionales y de quienes presten servicio a ella es recomendable a modo de prevenir conflictos de intereses, la posibilidad de corrupción y, en general, el riesgo de que quienes participen en la Convención actúen buscando solamente el interés personal o influenciados por otros intereses ajenos al interés público. En la Asamblea de Túnez, por ejemplo, estaba explícitamente prohibido a todo miembro hacer uso de su cargo público en cualquier negocio relacionado con proyectos financieros, industriales, vocacionales o de comercio.

CUADRO 12

NORMAS DE PROTOCOLO Y NORMAS DE CONDUCTA E INTEGRIDAD

1. NORMAS DE PROTOCOLO

[Venezuela] Parágrafo único: Durante las sesiones, el Constituyente atenderá debidamente las exposiciones de los oradores y en ningún caso realizará actividades ajenas al propio debate, tales como uso de teléfonos celulares, leer la prensa o materiales ajenos a las discusiones.

[Ecuador] Artículo 16, apartado 6: [...] Asistir con puntualidad a las sesiones del Pleno, de las Mesas Constituyentes, de los grupos de trabajo y de las Comisiones Auxiliares a las que pertenezcan como miembros titulares [...]

[Nepal] Artículo 33, apartado f: Teléfonos celulares deberán estar apagados en la sala durante toda la sesión.

2. NORMAS DE CONDUCTA E INTEGRIDAD

[Colombia] Artículo 80, parágrafo: [...] Los Constituyentes estarán obligados a poner en conocimiento de la Asamblea, sus conflictos de intereses de carácter económico con el Estado, que los inhiban para decidir sobre asuntos sometidos a su consideración [...]

[Bolivia] Artículo 79, apartado f: Formular ante la Contraloría General de la República, antes de asumir su mandato y su conclusión, declaración jurada sobre su situación patrimonial.

Las normas de conducta pueden también servir de base para sancionar a convencionales u otros actores de sus cargos. El reglamento colombiano señalaba específicamente que un miembro de la Asamblea podía perder su investidura si violaba el régimen de incompatibilidades, que incluía la prohibición de ejercer cargos públicos o privados de tiempo completo o ser parte de contratos con gobiernos extranjeros, entre otros.

Para el caso chileno, la Convención Constitucional debería contar con un estándar

de conducta tanto o más exigente que el general aplicable a los órganos públicos del país. Esto quiere decir que las/los convencionales, así como quienes trabajen o presten servicios a la Convención debiesen tener al menos las mismas exigencias de probidad, integridad y transparencia que las que se aplican en el sector público. El reglamento debiese ser explícito al respecto e incluir abiertamente estas exigencias.

En línea con lo anterior, la actual Constitución establece que quienes participen

CUADRO 13

NORMATIVA VIGENTE EN EL PROCESO DE ELECCIÓN DE CONVENCIONALES

El Capítulo XV de la Constitución hace aplicables a quienes postulen al cargo de convencional las normas electorales relativas a las candidaturas parlamentarias, incluyendo lo relativo a transparencia, límite y control del gasto electoral, propaganda y otros.

Conforme al Artículo 132 de la Constitución, una serie de incompatibilidades se hacen efectivas desde el momento mismo de la inscripción de la candidatura, referidas a ocupar cargos como autoridades (parlamentarios, ministros de Estado, subsecretarios, alcaldes, concejales, entre otros).

Fuera de estos cargos, la candidatura y el ejercicio de la función de Convencional Constituyente no son incompatibles con la calidad de funcionaria/o público o trabajador/a de empresa del Estado, y en ambos casos se pide un permiso sin goce de sueldo para la dedicación a la función de convencional.

como convencionales estarán sujetos a la **Ley 20.880 sobre Probidad en la Función Pública**, lo que en la práctica se traduce en la obligación de realizar y publicar declaraciones de intereses y de patrimonio, y a la **Ley 20.730 que regula el lobby** y establece un registro público de viajes, donativos y audiencias, así como el procedimiento para solicitarlas. Al mismo tiempo, quienes ocupen estos cargos no podrán presentarse a elecciones hasta un año después de haber cesado en el ejercicio como convencional.

Respecto a la elección de convencionales, el Cuadro 13 resume algunas de las normativas establecidas en la Constitución.

Además de las normas establecidas en la Constitución, Chile cuenta con estándares

específicos y en línea con las recomendaciones internacionales y nacionales respecto a normas de conducta y estándares de integridad en el sector público, que se pueden adaptar a la Convención y servir de complemento a la normativa establecida en la Constitución. Por ejemplo, Chile es estado parte de la **Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción** (UNCAC) que establece en su capítulo II (“Medidas preventivas”) diversos estándares y normas de conducta de funcionarias/os del sector público que son aplicables al funcionamiento de la generalidad de los órganos públicos, y que podrían aplicarse a la Convención. Tomando dichas recomendaciones internacionales y otras de actores nacionales,⁵ la Alianza Anticorrupción UNCAC (2015) y el PNUD en Chile (2017a) han desarrollado un amplio

⁵ Ver el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015).

“... Chile cuenta con estándares específicos y en línea con las recomendaciones internacionales y nacionales respecto a normas de conducta y estándares de integridad en el sector público, que se pueden adaptar a la Convención y servir de complemento a la normativa establecida en la Constitución.”

trabajo con instituciones públicas para la adopción de códigos de ética y sistemas de integridad cuya metodología de diseño y contenidos pueden ser insumos importantes para que la Convención adopte normas y estándares de integridad. De manera similar, la **Recomendación sobre Integridad Pública** de la OCDE (2017) también establece parámetros a considerar respecto a la regulación de la conducta en el sector público en general. En este sentido, se puede recurrir a diversas experiencias y recomendaciones tanto nacionales como internacionales en materia de integridad para regular y orientar la conducta de quienes integren la Convención o presten alguna clase de servicio en esta.

A partir de estas fuentes y experiencias se pueden desprender algunos puntos en común. Primero, es altamente recomendable adoptar un **enfoque preventivo** y comprensivo a la hora de establecer los

estándares de conducta, que integre un conjunto de medidas armónicas en vez de simplemente centrarse en prohibiciones y sanciones. Tiene que haber una declaración y **liderazgo** explícito desde la Presidencia de la Convención en la materia instancia que se recomienda tome un rol proactivo, que propenda a la formación de una cultura de integridad. Además, podría incluirse, previo a la adopción de las normas de conducta, un **análisis de riesgos** que determine a qué peligros se expone la Convención en términos de probidad.

Una vez establecidas las normas, puede diseñarse una estrategia de **difusión y capacitación** para las personas sujetas a estos estándares, y un mecanismo que facilite la **comunicación** de dudas, inquietudes o denuncias, que permita dar pronta solución a situaciones en las que se ponga en riesgo el estándar de conducta de la Convención. Por

último, tanto los estándares como la información que se genera producto de estos (como declaraciones de conflictos de intereses, ejecuciones del presupuesto, contrataciones, etc.), podrían ser de **acceso público** para que agentes externos, como la prensa, actores de la sociedad civil, organismos internacionales, entre otros, puedan dar seguimiento y exigir la rendición de cuentas de las personas que estén sujetas a estas normas.

Las reglas sobre integridad y conducta de convencionales establecidas en la actual Constitución no se extienden en su aplicación a quienes presten servicios o trabajen en la Convención fuera del cargo de convencional, lo que de cualquier forma no las excluye de la aplicación de las normas que rigen a la generalidad de funcionarias/os públicos. Si bien se establece que será responsabilidad del presidente de la República, o de quien él designe, prestar el apoyo técnico, administrativo y financiero necesario para que la Convención pueda funcionar, este apoyo debiera contemplar **procedimientos que resguarden la integridad en las contrataciones y adquisiciones**, tanto las de servicios, bienes y suministros como las de personas.

En cuanto a las compras, la Convención podría usar la normativa vigente en Chile en materia de compras públicas con el sistema de **ChileCompra**, cuya aplicación no debiese presentar mayores dificultades. Respecto a las

contrataciones de personas, podrían contemplarse reglas que resguarden la selección por mérito y normas objetivas para el establecimiento de remuneraciones. Al mismo tiempo, a estas personas podría exigírseles **estándares de imparcialidad**,⁶ de manera similar a la asesoría que presta la Biblioteca del Congreso Nacional⁷ a las/los parlamentarias/os, así como también aplicarles las mismas reglas de probidad en la función pública y lobby que a las/los convencionales.

Respecto a las asignaciones de convencionales, el artículo 134, inciso final, de la Constitución establece que estas serán administradas por un comité externo. Al margen de su composición, este órgano debe ser **independiente, transparente y libre de presiones externas**, eliminado el riesgo del uso discrecional de los recursos por convencionales u otros actores. Todos estos elementos, en caso de incluirse, podrían estar adecuadamente señalados en las normas de conducta.

El reglamento también podría determinar los **mecanismos para hacer efectivas las normas de conducta**. En la misma línea que las exigencias de probidad, no es recomendable que la Convención tenga un estándar menos estricto para hacer efectivas las normas que vigentes para otros organismos públicos. Desde la verificación del contenido de las declaraciones de intereses y patrimonio, el cumplimiento con los registros de audiencias y la

⁶ No aplica a convencionales, que ya su desempeño es en sí mismo la expresión de intereses políticos y partidistas, por lo que no es posible exigir un estándar de prescindencia política o de imparcialidad.

⁷ Para precisar los lineamientos de prescindencia política que observa la Biblioteca del Congreso Nacional, revisar: https://www.bcn.cl/transparencia/pdf/minuta_prescindencia_politica.pdf

asistencia de las/los convencionales, hasta la correcta implementación del procedimiento de compra de bienes y servicios, el reglamento puede establecer procedimientos y reglas para exigir el cumplimiento de todas las normas de conducta, así como las consecuencias de su incumplimiento, como criterios para la subsanación o corrección de faltas u omisiones, o la forma de hacer aplicables las sanciones.

El artículo 136 de la Constitución señala que existirá un **mecanismo de reclamación ante la Corte Suprema** ante la infracción a las reglas de procedimiento, tanto aquellas contenidas en la actual Constitución como las del reglamento que la Convención elabore. Este mecanismo de reclamación podría comprender infracciones a las normas de conducta e integridad.

El hecho de que la convención constitucional de Chile cuente con este mecanismo externo de reclamación, cuyos fallos y sentencias

no quedan en manos de las/los convencionales, va en línea con las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Intereses, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). Esta es una característica que no ha sido la tendencia en otros países. En el caso de la Asamblea ecuatoriana, una/o o más asambleístas podían solicitar a la Mesa Directiva la investigación de otra/o asambleísta ante la sospecha del incumplimiento de las normas establecidas en el reglamento. La Mesa debía resolver la solicitud en un plazo de cinco días y, en caso de proceder, el pleno debía conformar una Comisión Multipartidista de Investigación, de máximo cinco integrantes, que debía a su vez presentar un informe de su investigación a la Asamblea dentro de los primeros diez días hábiles. La persona acusada tenía el derecho a defenderse ante la Asamblea, la que a su vez decidía por mayoría absoluta la suspensión temporal o total del cargo en caso de ser considerada culpable.

CUADRO 14
PUNTOS PRINCIPALES

- Es recomendable que las exigencias en cuanto a integridad y probidad de las/los convencionales no sea menor a las existentes para funcionarias/os públicos del país, y que estén en línea con los estándares internacionales establecidos por Naciones Unidas, la OCDE y otras instancias internacionales y nacionales.
- El reglamento podría establecer mecanismos de prevención de conflictos de intereses y de corrupción dentro de la Convención Constitucional.
- Así como se recomienda regular la conducta de convencionales, estándares similares podrían regir para la contratación de servicios y personas por parte de la Convención Constitucional.
- En la línea de las recomendaciones internacionales, se sugiere la implementación de un mecanismo de reclamación, de carácter externo a la Convención Constituyente y que aborde también las normas y conductas de integridad de esta última.

03.9

Participación ciudadana

Otro aspecto que podría considerar la Convención en su reglamento es **establecer procedimientos claros y explícitos para garantizar un proceso participativo inclusivo y transparente**, especificando tanto los mecanismos disponibles para que la ciudadanía se haga parte del proceso, como el rol y responsabilidades de las/los convencionales en estos espacios. Independiente del mecanismo a utilizar,⁸ contar con una normativa que regule sus procedimientos ayudará a garantizar que la ciudadanía que se sienta convocada a participar pueda hacerlo. Dependiendo de su nivel de precisión, también puede favorecer el involucramiento de grupos que suelen estar alejados de los espacios de toma de decisiones.


La transparencia e integridad en los reglamentos para poder participar son esenciales para

fomentar y mantener la confianza de la ciudadanía en el proceso (International IDEA, 2005). Por el contrario, contar con espacios participativos que no sean transparentes, o que sean de difícil acceso y comprensión, puede ser perjudicial en el sentido de que la ciudadanía no podrá hacer efectivas sus expectativas y su derecho a participar. Todo ello puede generar que el proceso sea percibido como restrictivo, lo que afectaría su legitimidad.

De manera complementaria, el informe del PNUD “La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo” (2017), señala que no solo es necesario explicar la normativa, los tiempos y las etapas de los distintos mecanismos de participación, sino también hasta qué punto la participación incidirá en la toma de

⁸ Ver el informe del PNUD “Participación ciudadana durante la Convención Constitucional Experiencia internacional, estándares y recomendaciones”.

“... contar con espacios participativos que no sean transparentes, o que sean de difícil acceso y comprensión, puede ser perjudicial en el sentido de que la ciudadanía no podrá hacer efectivas sus expectativas y su derecho a participar.”



decisiones, para así ajustar las expectativas de quienes participen. El mismo documento señala la importancia de definir con claridad los criterios para participar y difundirlos ampliamente.

En la misma línea, se recomienda establecer dinámicas y formatos para guiar las instancias de participación, de manera de mejorar las intervenciones en su acceso y eficacia.

CUADRO 15_
PUNTOS PRINCIPALES

- Acercar a las personas al proceso de redacción del texto constitucional puede contribuir a aumentar la percepción de que este es un proceso legítimo.
- Es importante que la ciudadanía entienda cómo participar, el alcance que tendrá su contribución y el papel que tendrán las/los convencionales en estas instancias participativas. Es recomendable que estos aspectos estén regulados en el reglamento.
- Estos espacios participativos pueden contribuir para hacer de este un proceso transparente e inclusivo.

04

Recomendaciones para el reglamento interno de la Convención Constitucional



“... el reglamento interno que rija el trabajo y funcionamiento de la Convención Constitucional tendrá efectos importantes en el proceso de redacción de la nueva carta magna.”

Los órganos redactores de textos constitucionales son instituciones complejas, y no existe una única manera correcta para organizar su trabajo de redactar un nuevo texto constitucional. No obstante, el reglamento interno que rija el trabajo y funcionamiento de la Convención Constitucional tendrá efectos importantes en el proceso de redacción de la nueva carta magna. Si bien este no determinará quienes compongan el órgano redactor ni sus opiniones, sí tendrá un impacto en cómo estas opiniones puedan quedar plasmadas en el debate y el borrador final de la nueva constitución. Así, es fundamental que el proceso para elaborar y diseñar la normativa interna sea un trabajo exhaustivo y comprehensivo, inclusivo y respetuoso de todas las sensibilidades presentes en la Convención, que considere y adapte los aprendizajes de las experiencias de otros países y otros órganos deliberativos al contexto y características de la Convención Constitucional. Estos aprendizajes y lecciones pueden ser de gran utilidad para establecer un reglamento adecuado y eficiente para el caso chileno.

Dicho lo anterior, el PNUD en Chile, en su compromiso con el proceso constitucional

del país, presenta este documento que busca contribuir al diseño y elaboración del reglamento interno de la Convención Constitucional, que garantice el desarrollo de un proceso de redacción de la nueva constitución que sea democrático e inclusivo y en línea con los estándares internacionales. **Un buen reglamento permitirá un trabajo eficiente y deliberativo, donde las/los convencionales puedan manifestar sus preferencias y llegar a acuerdos y consensos.** Para ello, la primera recomendación general es que los principios de **inclusión, participación y transparencia** estén presentes en todo el proceso y se vean reflejados en la normativa de la Convención.

En la misma línea, las **experiencias y aprendizajes de otros países** presentados a lo largo del documento pueden servir a las/los convencionales para conocer el amplio abanico de opciones disponibles que han sido utilizadas en este tipo de procesos, así como también para tomar conciencia de la complejidad de su labor, los efectos inesperados que pueden surgir y las oportunidades de corregir situaciones negativas, como podría ser la desigual participación de convencionales mujeres.

Con base en estos puntos, esta sección recoge una serie de recomendaciones concretas en cuanto al diseño y elaboración del reglamento interno de la Convención Constitucional.

1. Generar un reglamento explícito y a la vez flexible, que facilite el trabajo de las/los convencionales:

La Convención Constitucional tiene la difícil tarea de redactar el borrador de la nueva constitución en un plazo no mayor a un año, sin sacrificar los espacios de deliberación en donde las/los convencionales puedan debatir, ni los espacios donde la ciudadanía pueda participar de manera más incidente o consultiva. Un buen reglamento permitirá a la Convención Constitucional avanzar y lograr este doble objetivo. Si bien no es factible regular todos los aspectos y procedimientos a los que se enfrente la Convención, una manera de facilitar este trabajo es mediante un reglamento explícito y flexible, que le permita a la Convención adaptarse con claridad a las necesidades y circunstancias que surjan en el proceso. El proceso de redacción es circular y contiene diversas etapas e instancias de debate y toma de decisiones, revisiones y correcciones, entre otros. Que las/los convencionales partan de un acuerdo común y claro en torno a definiciones y procedimientos, donde todas/os sepan cómo proceder, ayudará enormemente a garantizar el espíritu deliberativo de la Convención, sin dejar de lado las consideraciones en cuanto a la necesidad de generar un proceso eficiente en el marco de un tiempo acotado.

2. Garantizar y promover una participación paritaria:

La Convención Constitucional chilena será la primera en contar con una participación paritaria. Este principio podría ser extendido en el reglamento a todas las instancias y organismos internos de la Convención, como la mesa directiva, las comisiones temáticas, comités técnicos, entre otros. Por ejemplo, la ley 20.915 de 2016 establece una cuota de género en los órganos internos de los partidos políticos, incluidos sus mesas directivas u órganos ejecutivos, donde ningún sexo puede superar el 60% de sus miembros. En caso de que el órgano tenga solo tres personas, el reglamento se cumple cuando al menos hay una persona de cada sexo. Este tipo de precisiones facilitan la implementación de la norma y evita futuras confusiones. Discutir su introducción en el reglamento es altamente recomendable para garantizar una representación descriptiva y sustantiva paritaria, y para que los intereses y demandas de las mujeres, que han estado invisibilizadas en los espacios de decisión, estén representadas en el nuevo texto constitucional.

3. Fomentar los espacios de representación de pueblos indígenas:

Los partidos políticos de Chile han acordado el establecimiento de 17 escaños reservados para representantes de los nueve pueblos indígenas legalmente reconocidos en el país. Si bien esto significa un avance enorme en términos del reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas, para que sus demandas y opiniones queden



**“UN BUEN REGLAMENTO
PERMITIRÁ UN
TRABAJO EFICIENTE
Y DELIBERATIVO,
DONDE LAS/LOS
CONVENCIONALES
PUEDAN MANIFESTAR
SUS PREFERENCIAS
Y LLEGAR A ACUERDOS Y
CONSENSOS.”**



plasmadas en la nueva constitución se recomienda generar normas que garanticen espacios e instancias de trabajo en donde las/los convencionales representantes de pueblos indígenas puedan participar de manera activa, pero no exclusiva (como, por ejemplo, un espacio en la mesa directiva o una comisión especial para abordar sus demandas). A la vez, es recomendable que la discusión sobre el reglamento considere la introducción de mecanismos para la consulta a los pueblos indígenas respecto al contenido constitucional, en línea con los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT.

4. Garantizar una participación inclusiva para las personas en situación de discapacidad:

Se ha establecido que los partidos políticos y pactos deberán incluir al menos un 5% de candidatas/os en situación de discapacidad. Esto también es un avance sustantivo en el reconocimiento de los derechos de este grupo históricamente invisibilizado. Se recomienda que dentro del reglamento se faciliten todas las herramientas y medios disponibles para garantizar que tanto convencionales como ciudadanas/os en situación de discapacidad puedan participar e involucrarse en igualdad de condiciones en el proceso constitucional. Esto puede incluir, pero no limitarse a, canales de comunicación inclusivos (como el lenguaje de señas), accesos inclusivos, instancias de participación preparadas para acoger y facilitar la presencia de personas en situación de discapacidad, entre otros.


5. Promover espacios de participación ciudadana:

Como se ha señalado, la participación ciudadana es un pilar fundamental y se podría extender más allá de la elección de convencionales y el plebiscito ratificatorio. Es altamente recomendable que el reglamento aborde este tema y genere normas claras y transparentes en torno a los mecanismos de participación, su alcance, y el rol de las/los convencionales. Por ejemplo, y considerando que las dos sedes de trabajo se encuentran en Santiago, es recomendable que la normativa interna garantice espacios participativos que se realicen a lo largo del país para así garantizar que todas/os puedan involucrarse en igualdad de condiciones, y no sea un derecho exclusivo de las personas que habitan en la capital. En esta misma línea, se podrían generar sesiones de trabajo de la Convención Constitucional en otras regiones y ciudades para acercar aún más a la ciudadanía al proceso, a lo largo de todo el país.

6. Espacios para resolver la falta de acuerdos:

Si bien la falta de acuerdos durante el proceso de redacción de la nueva constitución es esperable e inherente a cualquier proceso deliberativo, es recomendable generar mecanismos y canales claros y concretos para superar estas situaciones e intentar lograr algún tipo de acuerdo. Esto no quiere decir que la falta de consenso sea negativa, sino que hay veces en las que es recomendable llegar a alguna especie de acuerdo antes que no manifestarse al respecto. La necesidad de

“Si bien no es factible regular todos los aspectos y procedimientos a los que se enfrente la Convención, una manera de facilitar este trabajo es mediante un reglamento explícito y flexible, que le permita a la Convención adaptarse con claridad a las necesidades y circunstancias que surjan en el proceso.”



alcanzar 2/3 de los votos necesario para aprobar el reglamento y los artículos de la nueva constitución hace de estos espacios de búsqueda de acuerdos algo especialmente recomendable. La experiencia boliviana de comisiones especiales en caso de no alcanzarse consenso, o las mesas mixtas presentes en el proceso legislativo chileno, son algunos ejemplos de mecanismos que podrían quedar establecidos en el reglamento para superar estas situaciones.

7. La transparencia debe estar presente en todo el proceso:

Una manera de mantener a la ciudadanía involucrada y fortalecer la legitimidad de todo el proceso, es que los ciudadanos/os puedan mantenerse informados de los avances, debates y decisiones de la Convención Constitucional. En este sentido, se recomienda

que el reglamento regule la posibilidad de asistir a algunas instancias de deliberación y establezca canales de comunicación constante y por diversos medios, como podrían ser la radio y la televisión, transmisión en línea y a través de redes sociales, grabaciones, informativos oficiales, e incluso las transcripciones de las intervenciones que realicen las/los convencionales. Asimismo, el reglamento, los mecanismos de participación ciudadana y las instrucciones para hacerla efectiva debiesen ser documentos públicos y de libre consulta.

8. Aplicar un enfoque de integridad en línea con estándares nacionales y recomendaciones internacionales:

Es recomendable que el reglamento prevenga y castigue el tráfico de influencias, el conflicto de interés y cualquier acto

corrupto o falta a la ética e integridad esperable en un proceso como el que vivirá Chile. Esto aplica tanto a convencionales como a aquellas personas que presten servicios a la Convención Constitucional o que estén relacionadas directa e indirectamente con esta. Esto no solo ayudará a que los contenidos de la nueva constitución reflejen realmente los intereses de la ciudadanía en su conjunto y no los de algunos grupos particulares; además, facilitará que la Convención Constitucional sea percibida como un órgano representativo y legítimo, capaz de generar el cambio institucional que la ciudadanía ha impulsado. Para estar en línea con las recomendaciones internacionales y nacionales, este enfoque debe ser preventivo y no reactivo, es decir, hay que considerar medidas que vayan más allá de las sanciones y que prevean los riesgos de faltas a la integridad. Además, tiene que existir un liderazgo explícito

desde lo más alto de la jerarquía dentro de la Convención.

9. Mecanismos independientes para hacer efectivas las normas:

la Convención podría contar con mecanismos claros y formales para hacer cumplir las normas y procedimientos que regulen su funcionamiento. Sin estos, el reglamento será letra muerta y será muy difícil regular y ordenar el funcionamiento de la Convención. En general, otros países han incluido mecanismos de acusación y sanciones que llegan incluso a la suspensión del cargo. Esto puede ser útil para hacer cumplir reglas procedimentales y rutinarias. Sin embargo, es recomendable que, para violaciones graves del reglamento o casos de corrupción y faltas de integridad mayores, exista un mecanismo externo de acusación, y así evitar la acusación y condena entre pares.

**“QUE LAS/LOS
CONVENCIONALES
PARTAN DE UN ACUERDO
COMÚN Y CLARO EN
TORNO A DEFINICIONES Y
PROCEDIMIENTOS, DONDE
TODAS/OS SEPAN CÓMO
PROCEDER, AYUDARÁ
ENORMEMENTE A
GARANTIZAR EL ESPÍRITU
DELIBERATIVO DE LA
CONVENCIÓN...”**



BIBLIOGRAFÍA

Alianza UNCAC (2015). *Orientaciones y lineamientos generales para la elaboración de códigos de ética en el sector público*. Obtenido de <https://www.serviciocivil.cl/sistemas-de-integridad-y-codigo-de-etica/>

Asamblea Constitucional de Nepal (2014). *Nepal Comprehensive Rules of Procedure of the Constituent Assembly*. Obtenido de Constitutionnet: http://constitutionnet.org/sites/default/files/nepal-constituent_assembly_rules_2014.pdf

Asamblea Constituyente de Bolivia (2006). *Reglamento General de la Asamblea Constituyente*. Obtenido de Constitutionnet: <http://constitutionnet.org/sites/default/files/Bolivia%20CA%20Rules%20Spanish.pdf>

Asamblea Constituyente de Ecuador (2007). *Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente*. Obtenido de Constitutionnet: <http://constitutionnet.org/sites/default/files/reglamento2.pdf>

Asamblea Constituyente de Sudáfrica (1994). *South Africa: Standing Rules for the Constitutional Assembly, 1994*. Obtenido de Constitutionnet: <http://constitutionnet.org/vl/item/south-africa-standing-rules-constitutional-assembly-1994>

Asamblea Constituyente de Túnez (2011). *Tunisia: Constituent Assembly's Rules of Procedure*. Obtenido de Constitutionnet: <http://constitutionnet.org/vl/item/tunisia-constituent-assemblys-rules-procedure>

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991). *Gaceta Constitucional 13*. Obtenido de Biblioteca Virtual del Banco de la República: <http://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3797>

Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela (1999). *Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente*. Obtenido de Constitutionnet: <http://constitutionnet.org/vl/item/reglamento-de-la-asamblea-nacional-constituyente>

Bäck, H. y Debus, M. (2019). “When Do Women Speak? A Comparative Analysis of the Role of Gender in Legislative Debates”. *Political Studies*, 67(3), 576-596.

Biblioteca del Congreso Nacional (2014). *Asambleas Constituyentes en América del Sur en un contexto de nuevo constitucionalismo*. Obtenido de BCN Estudios: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/1/96773_No05-14-Asambleas-Constituyentes.pdf

_____ (2016). Ley 20.915. Obtenido de Ley Chile: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar/imprimir?idNorma=1089164&idParte=9696632&idVersion=2016-04-15>

_____ (2020). *Elementos del proceso constituyente colombiano. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 1991*. Obtenido de Asesoría Técnica Parlamentaria: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28696/3/BCN2020%20-%20Proceso%20constituyente%20colombiano.pdf>

_____ (s.f.). *Prescendencia Política*. Obtenido de https://www.bcn.cl/transparencia/pdf/minuta_prescendencia_politica.pdf

Cámara de Diputados (2012). *Código de Conductas Parlamentarias*.

Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Intereses, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). “Informe Final”. Obtenido de http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/06/2015.06.05-consejo_anticorrupcion.pdf

Constitución Política de Chile (2019). Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: https://servicios-leychile.bcn.cl/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar_formato=pdf&nombearchivo=Constitucion_Chilena_1980_s_notas&exportar_con_notas_bcn=False&exportar_con_notas_originales=False&exportar_con_notas_al_pie=False&hddResultadoExpo

Constitutionnet (2016a). *Constitutional History of Bolivia*. Obtenido de Constitutionnet: <http://constitutionnet.org/country/constitutional-history-bolivia>

_____ (2016b). *Constitutional History of Nepal*. Obtenido de Constitutionnet: <http://constitutionnet.org/country/nepal-country-constitutional-profile>

_____ (2016c). *Constitutional History of South Africa*. Obtenido de Constitutionnet: <http://constitutionnet.org/country/south-africa>

_____ (2016d). *Constitutional History of Timor-Leste*. Obtenido de Constitutionnet: <http://constitutionnet.org/country/constitutional-history-timor-leste>

Elster, J. (2013). *Securities Against Misrule: Juries, Assemblies, Elections*. Nueva York: Cambridge University Press.

García, J. F. (2020). *Diseñando las Reglas*. (Podcast Sonido Público, Entrevistador, 14 septiembre) Obtenido de https://open.spotify.com/episode/0jKHPrbvqIQxomMyuKg8rz?si=rktDWAb_S6WfmsbUkcKwAw

Ghai, Y. y Galli, G. (2006). "Constitution-building Processes and Democratization: Lessons Learned". En *International IDEA, Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings* (pp. 232-249). Estocolmo: International IDEA. Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitution-building-processes-and-democratization.pdf>

International IDEA. (2005). *The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making*. Obtenido de Constitutionnet: http://constitutionnet.org/sites/default/files/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf

_____ (2012). *The Tunisian Constituent Assembly's By-laws: A Brief Analysis*. Estocolmo. Obtenido de <http://constitutionnet.org/vl/item/tunisian-constituent-assemblies-laws-brief-analysis>

_____ (2018). "Constitutional-Building Processes in Latin America". *Discussion Paper*, 3/2018. Obtenido de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitution-building-processes-in-latin-america.pdf>

Interpeace (2011). *Constitution-making and Reform. Options for the process*. Ginebra: Interpeace. Obtenido de <https://constitutionmakingforpeace.org/the-constitution-making-handbook/>

Kathlene, L. (1994). "Power and Influence in State Legislative Policymaking: The Interaction of Gender and Position in Committee Hearing Debates". *American Political Science Review*, 88(3), 560-576.

Library of Congress of the United States (2015). *Nepal: New Constitution Approved*. Obtenido de Global Legal Monitor: <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/nepal-new-constitution-approved/>

Naciones Unidas (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

_____ (2020). Guidance Note of the Secretary-General on United Nations Constitutional Assistance. Obtenido de https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20Constitutional%20Assistance_2.pdf

Negretto, G. L. (2017). "Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules". En R. Dixon y T. Ginsburg (eds), *Comparative Constitutional Law in Latin America* (pp. 17-56). Cheltenham: Edward Elgar.

OCDE (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

Partlett, W. (2020). "Expanding Revision Clauses in Democratic Constitutions". En G. Negretto (ed), *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes: Theoretical and Comparative Perspectives* (pp. 53-77). Cambridge: Cambridge University Press.

PNUD (2014a). *Auditoría a la Democracia. Más y mayor democracia para un Chile Inclusivo*. Santiago de Chile.

PNUD. (2014b). *UNDP Guidance Note on Constitution-Making Support*. Nueva York: Naciones Unidas. Obtenido de <http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2016/06/Constitution-Making-Support-Guidance-Note.pdf>

PNUD (2015). *Mecanismos de cambios constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada. Santiago de Chile*. Obtenido de https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo0.html

PNUD (2017a). *Sistemas de Integridad y Códigos de Ética. Mecanismos para prevenir la corrupción y fortalecer la integridad en la función pública*. Obtenido de https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_brochure-cod-etica.pdf

PNUD (2017b). *La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo*. Obtenido de https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/la-participacion-de-la-sociedad-civil-en-el-proceso-legislativo-.html

PNUD (2019). *Diez años de auditoría a la democracia. Antes del Estallido*. Santiago de Chile.

República de Sudáfrica (1994). *Minute of Proceeding of Constitutional Assembly*. Obtenido de The Making of the Constitution: Background Documents: <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/history/MINUTES/CA15084.PDF>

Sierra, L. (2020). *Estructura de Asambleas Constituyentes en América Latina: ¿Qué se puede aprender?* Obtenido de CEP: <https://www.cepchile.cl/cep/puntos-de-referencia/puntos-de-referencia-2010-2020/puntos-de-referencia-2020/estructura-de-asambleas-constituyentes-en-america-latina-que-se-puede>

UN Constitutionmaker (2014a). *Rules of Procedure*. En Constitution-Making Primer.

UN Constitutionmaker (2014b). *Constitutional Principles*. En Constitution-Making Primer.

UN Constitutionmaker (2014c). *Codes of Conduct*. En Constitution-Making Primer.

Verdugo, S. (2020). *Algunos criterios para el reglamento de la convención*. Obtenido de Horizontal: <https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/10/CRC.pdf>

