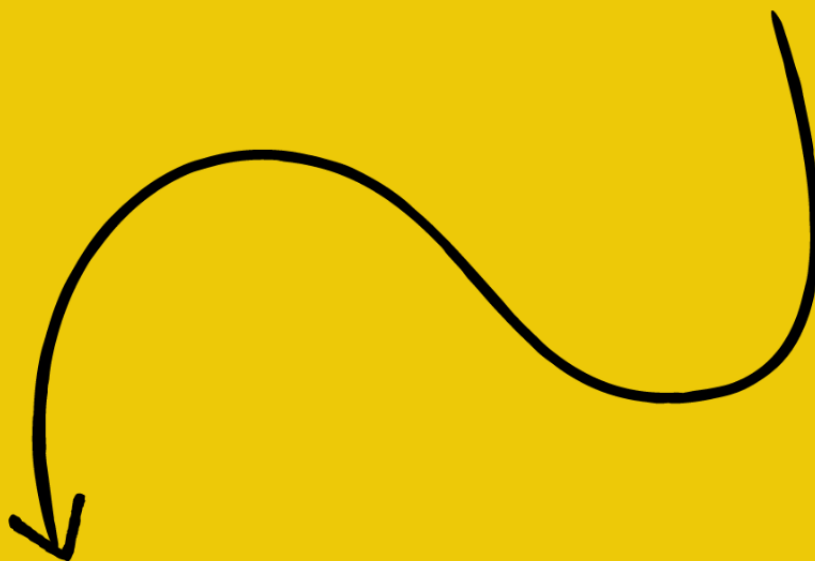


El Debate del Reglamento:



Los cuórumms y organización
de la Convención



El debate del reglamento: los cuórum y organización de la Convención

Fabián Flores, cientista político, UDP-plataforma Contexto

Claudio Fuentes, cientista político, UDP-plataforma Contexto

Resumen

En este informe damos cuenta de diversas propuestas de reglamento para el funcionamiento de la Convención a los que tuvimos acceso. En la primera parte damos cuenta de las diferentes opciones para la aprobación de normas (cuórum). Luego analizamos las propuestas en lo relativo a los aspectos orgánicos de la Convención. Advertimos diferencias sobre si la mesa directiva es de carácter rotativa o no, el número de comisiones, el rol de la comisión de armonización y el modo en que se desenvolverá el ciclo de aprobación del texto.

Palabras clave: reglamento, Convención, Cuórum, organización interna.

Introducción

En otros documentos ya hemos dado cuenta de los diferentes aspectos del reglamento de la Convención ([Fuentes 2021](#)). En esta oportunidad revisaremos las propuestas realizadas en la Comisión de Reglamento de la Convención referidas a los aspectos procedimentales y de aprobación de las normas de la Convención. Para ello analizamos cinco propuestas a las que tuvimos acceso y que fueron presentadas por diferentes grupos de convencionales a la Convención. Analizamos en particular las propuestas de la UDI, Renovación Nacional-Evópoli, Independientes No Neutrales + independientes (INN+), Partido Socialista + independientes (PS+), y Frente Amplio + independientes (FA+). En la primera parte estudiamos lo referido a los cuórum de aprobación y en la segunda nos referimos a algunos aspectos organizacionales del trabajo de la Convención que se sugieren en dichas propuestas.

1. Cuórum de aprobación

Uno de los temas que más llama la atención en el debate constituyente se refiere a los cuórum de aprobación para las normas constitucionales. Antes de abordar el debate nacional, recordemos brevemente que no existe una única fórmula aplicada en la experiencia comparada y que la cuestión es sin duda una de carácter político.

¿Qué nos dice la experiencia comparada? Por ejemplo, la historia constitucional de América Latina muestra que la regla de *mayoría absoluta* (50%+1 de los votos de los y las

Convencionales) ha sido la más usada en términos generales para aprobar textos constitucionales o para realizar enmiendas a estos. Sin embargo, la experiencia internacional de las últimas décadas nos dice que los procesos constituyentes han utilizado reglas de mayoría calificada de 2/3 -o la unanimidad, como en el caso de Islandia 2010- para dar curso a una nueva constitución.

Tabla 1: Reglas de Decisión en Asambleas Constituyentes seleccionadas, 1940-2021

País	Año	Regla de decisión
Guatemala	1945	Mayoría absoluta
Ecuador	1946	Mayoría absoluta
Panamá	1946	Mayoría absoluta
Venezuela	1947	Mayoría absoluta
Argentina	1949	Mayoría calificada (2/3)
Costa Rica	1949	Mayoría absoluta
Honduras	1957	Mayoría absoluta
República Dominicana	1963	Mayoría absoluta
Guatemala	1965	Mayoría absoluta
Honduras	1965	Mayoría absoluta
Portugal	1976	Mayoría absoluta
Perú	1979	Mayoría absoluta
Honduras	1982	Mayoría absoluta
El Salvador	1983	Mayoría absoluta
Guatemala	1985	Mayoría absoluta
Colombia	1991	Mayoría absoluta en primer pleno / Mayoría calificada (2/3) en segundo pleno
Paraguay	1992	Mayoría absoluta
Perú	1993	Mayoría absoluta
Camboya	1993	Mayoría calificada (2/3) para texto final

Argentina	1994	Mayoría calificada (2/3)/ mayoría absoluta
Uganda	1995	Consenso o 2/3; Mayoría calificada (2/3) para texto completo
Sudáfrica	1996	Consenso o mayoría calificada (2/3)
Ecuador	1998	Mayoría absoluta
Venezuela	1999	Mayoría absoluta
Ecuador	2008	Mayoría absoluta
Bolivia	2009	En comisiones, consensos o entrega de más de 1 informe/ En pleno, mayoría calificada de 2/3 para cada artículo
Islandia	2010	Consenso en comisiones; Unanimidad para el texto final
Túnez	2014	Mayoría absoluta en plenario; Mayoría calificada (2/3) para texto completo
Chile	2021	Mayoría calificada de 2/3 para aprobación de artículos de la nueva constitución

Fuente: Negretto, G. (2013). Making constitutions: Presidents, parties, and institutional choice in Latin

America. New York: Cambridge University Press. PNUD (2015); Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Santiago, PNUD.

Al observar la Tabla 1 es posible deducir que en el caso de América Latina la gran mayoría de las Asambleas Constituyentes (AC) llevadas a cabo entre 1940 y 1990 utilizaron la mayoría absoluta (50%+1) del total de los integrantes como regla de decisión plenaria. Esta situación tiende a cambiar desde 1990, puesto que nueve de las catorce AC consideradas de América Latina y otros países usan la regla de mayoría calificada de 2/3 como esquema decisorio (8), combinada con reglas de mayoría absoluta o el consenso; o bien, como en el caso de Islandia, la regla de unanimidad de los convencionales para aprobar el texto final.

Paraguay (1993), Perú (1993), Venezuela (1999) y Ecuador (1998, 2008) usaron exclusivamente la regla de mayoría absoluta para aprobar la constitución, mientras que otros países combinaron esta regla con la de mayoría calificada de 2/3. Este es el caso de Argentina (1994), que usó mayoría absoluta para comisiones y calificada para el texto final. Es también el de Colombia (1991), donde la mayoría absoluta fue usada por el plenario para aprobar los artículos en primera instancia, mientras que para resolver aquellas materias no

aprobadas y sensibles se optó por un segundo plenario que aprobaba con mayoría calificada de 2/3. Túnez (2014), por su parte, exigía mayoría absoluta para decisiones en plenario y calificada de 2/3 para aprobar el texto final. Bolivia (2009) exigió el consenso sobre materias tratadas en cada comisión, y si este no se conseguía, distintas propuestas sobre determinada materia o artículo debían ser enviadas al plenario. A su vez, el plenario aprobó cada artículo de la constitución por mayoría calificada de 2/3. Los procesos constituyentes de Uganda (1995) y Sudáfrica (1996) utilizaron el consenso como esquema de decisión inicial, y en casos donde ello no fue posible, la regla de 2/3 de los Convencionales. Finalmente, Camboya (1993) adoptó la regla de 2/3 para aprobar el texto final, mientras que la AC de Islandia (2010) exigió el consenso en comisiones y unanimidad para aprobar el texto final.

1.a. Las propuestas que cuórum en la Convención

Recordemos que, para el caso de Chile, la Constitución establece que “La Convención deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio. La Convención no podrá alterar los quórum ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos” (art. 133).

Pero además, debemos tener en cuenta que al elaborar una Constitución existe un gran número de materias que requieren de cuórum de aprobación, incluyendo elección de autoridades, cuórum para iniciar sesiones, cuórum para tomar decisiones administrativas, etc. En esta oportunidad solo revisaremos cuatro de aquellas decisiones que están contenidas en diversas propuestas de reglamento en discusión: (1) cuórum para sesionar de las Comisiones, (2) cuórum de aprobación de informes en Comisión; (3) cuórum para aprobación de otras materias por parte del pleno; y (4) cuórum para aprobación de las normas constitucionales por parte del pleno. Respecto de este último y siguiendo lo establecido en la Constitución, todas las propuestas analizadas incluyen el criterio de los 2/3 para las votaciones del pleno que se refieren a las normas constituciones (para aprobar la nueva Constitución), y las normas de reglamento referidas a votaciones. En lo que concierne a votaciones que versan sobre otras materias que aluden al funcionamiento y decisiones de la Convención, se aplicaría un criterio, en algunas propuestas (RN-Evópoli y INN+) de mayoría absoluta (50+1 de integrantes en ejercicio de la Convención), y mayoría simple (50%+1 de los y las presentes) (Tabla 2).

Tabla 2. Cuórum de aprobación según propuestas

	Comisiones: Cuórum para sesionar	Comisiones: Cuórum aprobación informes.	Pleno: Cuórum aprobación otras materias.	Pleno (votación normas constitucionales y normas de reglamento referidas a votaciones)
UDI	1/3 de integrantes en ejercicio	Mayoría absoluta (en ejercicio)	NM	2/3
RN + Evopoli	NM	Consenso suficiente* o 2/3 en ejercicio	Mayoría Absoluta (en ejercicio)	2/3
INN+	NM	NM	Mayoría Absoluta (para otros temas) 3/5 (debate de principios)	2/3
PS	Mayoría Absoluta (en ejercicio) 2ª citación con 1/3	Mayoría absoluta (en ejercicio)	Mayoría simple (de los presentes)	2/3
Frente Amplio +	1/3 de integrantes en ejercicio	Mayoría simple (de los presentes, excluye abstenciones)	Mayoría simple (de los presentes, excluye abstenciones)	2/3

*Consenso Suficiente: al menos un convencional de cada grupo político representado en la Comisión cuando se supere la mayoría absoluta en respectiva comisión o bien, 2/3 de la Comisión.

NM: No hace referencia específica.

En el caso de la aprobación de informes de las Comisiones Temáticas también advertimos diferencias. La propuesta de la UDI y del PS+ sugieren que esos informes deben ser aprobados por mayoría absoluta (50%+1 de integrantes en ejercicio), mientras que la del FA+ propone mayoría simple (50%+1 de los presentes excluyendo abstenciones y nulos). En el caso de RN-Evópoli la fórmula es distinta. En este caso proponen lo que denominan un consenso suficiente, esto es que al menos un convencional de cada grupo político representado en la Comisión apruebe la idea cuando se supere la mayoría absoluta en la respectiva comisión. Si no se alcanza aquello procedería el consenso de 2/3 de la Comisión.

En relación a los cuórum para sesionar por parte de las comisiones, la UDI y el FA+ sugieren 1/3 de los integrantes en ejercicio, mientras en el caso del PS+ se sugiere una primera citación con un cuórum de mayoría absoluta, y una segunda citación con un cuórum reducido de 1/3 de los y las integrantes de la respectiva Comisión.

2. La orgánica y funcionamiento de la Convención.

Además de los cuórum, otros aspectos importantes de ser considerados en el debate reglamentario se relacionan con el funcionamiento orgánico de la Convención. Compararemos aquí las propuestas relacionadas con la Mesa Directiva y el funcionamiento de las Comisiones.

En relación a la primera, tanto la propuesta del PS+ y del FA+ sugieren un sistema de rotación en la Presidencia y vicepresidencia, aunque discrepan respecto de la duración del mandato (en el PS+ al menos una rotación, mientras en la propuesta del Frente Amplio cada cuatro meses). Asimismo, la mayoría de las propuestas consideran un sistema de revocatoria de mandato de la Mesa Directiva. En el caso de Chile Vamos se sugiere a solicitud de $\frac{1}{4}$ de la Convención y que dicha revocatoria de mandato debe ser aprobada por mayoría absoluta en el pleno. En cambio, el PS+ propone que sea a propuesta de 1/3 de la Convención, y en el caso del FA+ por mayoría absoluta de los y las convencionales.

Respecto de las comisiones, en todas las propuestas analizadas se sugieren comisiones para regular el funcionamiento orgánico de la Convención y Comisiones temáticas. La mayoría de las propuestas propone 4 comisiones orgánicas, aunque la del PS+ sugiere 9. Respecto de las comisiones temáticas, la variación es mayor, por cuanto mientras la UDI propone 3 comisiones temáticas, el FA+ propone 18. La mayoría de las propuestas sugiere una integración que va entre 16 y 19 integrantes, aunque la propuesta de la UDI escapa a dicha relación dado que sugiere un número menor de comisiones, pero con un número mayor de integrantes (de 16 a 30). Asimismo, las propuesta de RN-Evopoli, PS+ y FA+ proponen principios de paridad, escaños reservados y criterios de descentralización en la composición de las comisiones.

Una diferencia sustantiva se refiere al rol que cumpliría la Comisión de Armonización. En el caso de la UDI se trataría de una comisión que haría indicaciones durante todo el proceso del debate, interviniendo como comisión revisora del trabajo de las Comisiones Temáticas y sugiriendo informes paralelos que serán vistos por el Pleno. Los informes definitivos que prepara la Comisión de Armonización no permitirán ingreso de indicaciones. En el caso de RN-Evopoli, esta comisión interviene desde el inicio, pero con recomendaciones no vinculantes que pueden recibir las Comisiones Temáticas; propone bases de conciliación que serán resueltas por el Pleno; elabora informes técnicos; redacta el primer borrador y el texto definitivo a ser aprobado por el pleno. En el caso de INN+ también interviene desde el inicio, realizando sugerencias de armonización en diálogo con las Comisiones temáticas.

Ellos además sugieren una comisión redactora final diferente a la Comisión de Armonización. En el caso del FA+, la comisión de armonización es una instancia menos intrusiva, dado que interviene solo al finalizar el trabajo que hicieron las diferentes Comisiones temáticas y el Pleno y tiene por objetivo el consolidar un proyecto de Constitución para dar coherencia al texto final.

Las propuestas de la UDI, RN-Evópoli y PS+ sugieren establecer comités o “colectivos” que organizan el trabajo de vinculación orgánico entre los diferentes grupos en la Convención y la Mesa Directiva.

Tabla 3. Propuestas de orgánica para la Convención

	UDI	RN-Evo	INN+	PS+	FA+
Rotación Mesa Directiva (Presidencia/VicePresidencia)	NM	NM	NM	Si (al menos 1 vez)	Si (cada 4 meses)
Revocatoria Pta/VP	¼ Conv. Mayoría Abs.	¼ Conv. Mayoría Abs.	NM	1/3 Conv May. Abs.	May Abs May Abs.
Nro Comisiones orgánicas	4	4	2	9	4
Nro. Comisiones Temáticas	3	6	9	10	18
Integrantes de cada Comisión Temática	16 a 30	17	15	15	19
Escaños Reservados en comisión	NM	Si	NM	Si	Si
Paridad en composición Comisiones	NM	Si	NM	Si	Si
Rol Comisión Armonización	Desde Inicio	Desde inicio	Desde inicio	NM	Al final
Nro Integrantes Comisión Armonización	15	17	31	-	11
Comisión redactora Final	Si (Com. Armonización)	Si (Com. Armonización)	Si (31)	-	NM
Regula a Colectivos/Bancadas	Si	Si	NM	Si	NM
Propone creación comisiones especiales	NM	NM	NM	NM	Si

En relación al procedimiento para aprobar el nuevo texto constitucional, la propuesta de la UDI es de tipo “circular”, con una mayor iteración entre el trabajo de Comisiones temáticas y del Plenario. En ese proceso siempre interviene la Comisión de Armonización (que en la propuesta se denomina “Comisión Técnica”) como un filtro a cada uno de los informes. En la propuesta de RN-Evópoli existe una propuesta que involucra dos ciclos de debate (primer y segundo borrador) con un procedimiento de Comisiones y Plenario. Finalmente, en la propuesta de FA+ es un modelo más lineal, que involucra el trabajo itinerante de Comisiones temáticas y plenario, y con la intervención solo en la recta final de la Comisión de Armonización.

2.a. Propuestas de Comisiones: temáticas y orgánicas

En lo que concierne a las comisiones temáticas las propuestas varían significativamente en el modo en que se estructurarían ellas. En las que existe un amplio consenso se refiere a establecer como mínimo una sobre régimen de gobierno, formas del Estado y descentralización, judicatura y función judicial, comisión de armonización, de ética, y el comité externo de asignaciones que ya fue creado.

Tabla 4. Comisiones y sus nombres

	UDI	RN-Evo	INN+	PS+	FA+	
TEMATICAS						
Bases de la república/Principios/Preámbulo		Si	Si		Si	
Principios, derechos y deberes	Si					
Deberes, derechos, garantías, nacional. Y ciudad.		Si		Si		
Estado de Derecho, Dcia, nacional. y ciudadanía			Si		Si	
Dº fundament, dchos pol y civiles, mec protecc.			Si		Si	
Dº fundamente econ. Social, cultural y amb.			Si			
Dº económicos, sociales y culturales					Si	
Educ, cultura, ciencia y tecnología					Si	
Administración del Estado Social				Si		
Protección de la naturaleza				Si		
Medio ambiente, naturaleza y vida no humana					Si	
Desarrollo económico sustentable					Si	
Comisión cultura				Si		

Género y paridad				Si		
Vejez y seguridad social					Si	
Salud Digna					Si	
Niñez, adol., grupos vulnera., discapacidad					Si	
Estado plurinacional/Pueblos prehist. Y tribales				Si	Si	
Trabajo, asuntos laborales y economía				Si	Si	
Régimen de gobierno, y procesos electorales	Si	Si	Si	Si	Si	
Congreso nacional					Si	
Forma del Estado, descentr, y gob subnacional	Si	Si	Si	Si	Si	
Judicatura, Justicia electoral, Justicia Const.		Si	Si	Si	Si	
Organos autónomos, reform const, art transit.		Si	Si			
Elecciones y participación popular					Si	
Part Dtica, Sist electoral, pp, ref constitución			Si			
Régimenes excepción, normas trans, ref const.					Si	
ORGANIZACIÓN INTERNA						
Comisión de armonización	Si	Si	Si		Si	
Comisión redactora final			Si			
Comisión Presupuesto y administración				Si		
Comisión de reglamento	Si	Si		Si		
Comisión de Régimen interno y adm.		Si				
Comisión de Ética	Si	Si		Si	Si	
Comisión participación ciudadana/popular	Si			Si	Si	
Comisión participación indígena				Si		
Comisión DHH, verdad, bases, repar, no repet.				Si		
Comisión Sanitaria				Si		
Comisión Comunicaciones, Info, Transparencia				Si		
Comité Externo asignaciones	Si	Si	Si	Si	Si	

En el resto de los asuntos, existe consenso en que varios de los temas deben ser abordados, pero no siembre bajo la misma estructura organizativa. Por ejemplo, tres propuestas sugieren una comisión de Bases o Principios fundamentales, mientras una propuesta

sugiere incorporar principios-derechos y deberes en una sola comisión. Existe una amplia variedad de propuestas sobre el tema de los derechos económicos y sociales que en algunos casos se incorporan en una sola gran comisión de derechos (UDI), y en otros casos se dividen en un número significativo de comisiones para atender separadamente esos derechos (FA+).

Así, aunque se difiere en la cantidad de comisiones a crear, como mínimo se mencionan temas de (1) principios, (2) ciudadanía y nacionalidad, (3) derechos económicos, sociales y culturales, (4) derechos de la naturaleza y/o medioambiente, (5) derechos de pueblos originarios, (6) régimen de gobierno y poderes del Ejecutivo y Legislativo, (7) justicia y poder judicial, (8) órganos autónomos, (9) reforma a la Constitución y artículos transitorios. Aquí la controversia será, además del grado de especificidad de las comisiones, lo concerniente a la cantidad de convencionales por comisión para garantizar la adecuada representación de todas las tendencias presentes en la Convención y la eficacia del trabajo de las mismas.

Síntesis

- En las propuestas revisadas que tuvimos acceso, se advierte un consenso mayoritario en respetar la regla de cuórum de 2/3 para aprobación de normas en el pleno y normas de votaciones del reglamento. Lo anterior no escapa de las tendencias recientes en el marco comparativo que incluyen ese tipo de cuóruns.
- Se advierten diferencias respecto de cuóruns específicos de votación para la aprobación de informes y decisiones específicas donde se aplican cuórum diferenciados.
- Se advierten diferencias en relación a la renovación periódica de la mesa directiva.
- Se advierten diferencias significativas en la cantidad de comisiones a crear (de 4 a 9 comisiones orgánicas y de 3 a 18 comisiones temáticas).
- Se advierten diferencias significativas en el rol que cumpliría la Comisión de Armonización de la Convención, que casi todos concurren en tener, pero con muy distintas atribuciones.
- Se advierte una diferencia sobre el ciclo o procedimiento para la aprobación de las normas, desde propuestas de procedimiento circular a algunas propuestas más lineales.