



Reglamentos Internos de los Órganos Constituyentes

*(Documento para Mesa
Redonda)*

Fundación Max Planck para la Paz Internacional y el Estado de Derecho

Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum
Experto Científico

Tel. + 49(0)6221 91404-37
Fax + 49(0)6221 91404-44
Email wolfrum@mpfpr.de
Skype

Sr. Johannes Krusemark-Camin
Director General

+ 49(0)6221 91404-23
+ 49(0)6221 91404-44
krusemark@mpfpr.de
mpfpr.krusemark

Financiado por la Oficina Federal de Asuntos Exteriores de Alemania



Auswärtiges Amt

© Fundación Max Planck para la Paz Internacional y el Estado de Derecho.
Todos los derechos reservados.

Este Documento de Investigación ha sido elaborado por la Fundación Max Planck a través de su personal con el generoso apoyo de la Oficina Federal de Asuntos Exteriores de Alemania. Se basa en las contribuciones del em. Prof. Dr. Dr. h.c. R. Wolfrum, Dr. T. El Khoury, B. Guthrie y D. Arrese. Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir la totalidad o parte de esta publicación deben dirigirse a: office@mpfpr.de

Fundación Max Planck para la Paz Internacional y el Estado de Derecho
Bergheimer Strasse 139 - 151 · 69115 Heidelberg · Alemania
Tel.: (+49) 6221 91404 - 0 · Fax: (+49) 6221 91404 - 44
www.mpfpr.de



CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE CHILE	4
A. COMPOSICIÓN	4
B. MANDATO	5
C. REGLAMENTOS INTERNOS	5
D. CONTROL JUDICIAL.....	5
3. LOS ÓRGANOS CONSTITUYENTES Y SUS REGLAMENTOS: UNA VISIÓN COMPARATIVA	6
A. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUYENTES.....	6
<i>Reglamentos Internos</i>	7
<i>Cargos Directivos</i>	8
<i>Comisiones</i>	9
B. PROCESO.....	12
<i>Plazo</i>	12
<i>El Derecho de Iniciativa Constitucional</i>	14
<i>Redacción, Debate y Aprobación de la Constitución</i>	15
<i>Requisitos de Quórum</i>	18
i. Requisitos de Quórum para las Sesiones del Pleno.....	18
ii. Requisitos de Quórum para las Sesiones de las Comisiones.....	19
<i>Mayorías Requeridas para la Toma de Decisiones</i>	20
i. Mayorías Requeridas para la Toma de Decisiones en el Pleno.....	20
ii. Mayorías Requeridas para la Toma de Decisiones en las Comisiones.....	20
<i>Control Judicial</i>	21
C. MECANISMOS DE CREACIÓN DE CONSENSO Y DE DESBLOQUEO	22
D. PARTICIPACIÓN PÚBLICA	24
<i>Normas de Transparencia</i>	25
<i>Iniciativas y Comentarios del Público</i>	26
<i>Otros Enfoques Innovadores de la Participación Pública</i>	27
<i>Referéndums</i>	27
4. CUESTIONES PENDIENTES EN EL CONTEXTO CHILENO	28
A. ESTRUCTURA INTERNA DE LA CONVENCIÓN	28
B. PROCESO.....	28
C. MECANISMOS DE CREACIÓN DE CONSENSO Y DE DESBLOQUEO	29
D. PARTICIPACIÓN PÚBLICA / TRANSPARENCIA.....	29

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es una versión resumida del Informe Comparativo sobre los Reglamentos Internos de los Órganos Constituyentes (CR), que también fue preparado con miras a la mesa redonda que se realizará en abril de 2021 entre la Fundación Max Planck para la Paz Internacional y el Estado de Derecho, y académicos de las siguientes instituciones chilenas: Universidad Católica, Universidad de Chile y Universidad Autónoma.

El documento comienza con una breve descripción del marco constitucional chileno en relación con los reglamentos que regirán el proceso constituyente, con el fin de identificar las cuestiones pendientes que requieren debate y acuerdo entre los miembros de la Convención. A continuación, se resume el análisis detallado que figura en el Informe Comparativo de las experiencias de los órganos constituyentes de **Colombia (1990-1991)**, **Islandia (2011)**, **Sudáfrica (1994-1996)**, **España (1977-1978)** y **Túnez (2011-2013)**, y sus reglamentos para el proceso constituyente.¹ También se hacen algunas observaciones sobre el proceso constituyente de la **República Federal de Alemania (1948-1949)**.² Este enfoque de derecho comparado tiene por objeto proporcionar un contexto objetivo para las opciones relativas a los reglamentos para la Convención Constituyente de Chile. El documento finaliza con una serie de preguntas que pretenden orientar el debate sobre las opciones de procedimiento.

2. LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE CHILE

El proceso constituyente chileno se rige por la Constitución de la República (artículos 130 a 143), con sus modificaciones.³ Estas modificaciones se refieren en particular al procedimiento de elaboración de una nueva constitución, pero no abordan en profundidad la cuestión de los reglamentos internos de la Convención.

A. COMPOSICIÓN

La Convención Constituyente chilena estará compuesta por 155 delegados, de los cuales 17 serán representantes de los pueblos indígenas.⁴

Según la Constitución, la Convención deberá elegir un Presidente y un Vicepresidente por mayoría absoluta de sus miembros durante la primera sesión de la Convención. La Constitución no especifica las atribuciones que tendrán estas dos autoridades durante el proceso. Además, la Constitución estipula que la Convención creará una secretaría técnica, que estará compuesta "por personas de reconocida competencia académica o profesional", sin especificar las funciones de este órgano. Según el artículo 133 de la Constitución, el Ejecutivo prestará el apoyo técnico, administrativo y financiero necesario para el establecimiento y funcionamiento de la Convención.

¹ Para conocer los antecedentes de cada proceso, véase los "recuadros" 1 a 5 en CR 9-15. De todos estos procesos constituyentes, el único que no tuvo éxito fue el caso de Islandia el año 2011.

² Véase el Anexo de la RC.

³ Véase CR 17-19. Las traducciones de la Constitución chilena incluidas en este documento son propias y, por tanto, no son oficiales.

⁴ Las candidaturas a delegado de la Convención Constituyente muestran que los partidos políticos siguen siendo un motor del proceso, aunque varios candidatos se presentan a sí mismos como independientes respaldados por un partido, o independientes sin afiliaciones.

B. MANDATO

Según el artículo 137 de la Constitución, la Convención tiene nueve meses, prorrogables por una sola vez, por tres meses, para redactar y aprobar el proyecto de nueva constitución. La Constitución establece que la Convención no ejercerá las funciones o atribuciones de otros órganos o autoridades establecidas en la Constitución o en otras leyes. La Constitución dispone que "se prohíbe a la Convención, a cualquiera de sus miembros o a una parte de ellos, reclamar para sí el ejercicio de la soberanía, asumiendo otras atribuciones que las que les son reconocidas por la Constitución".⁵ En cuanto al contenido del nuevo texto constitucional, el artículo 135 de la Constitución incluye la llamada "cláusula de límites", que establece que "el texto de la Nueva Constitución que se someta a referéndum deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las decisiones judiciales firmes y vinculantes, y los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes."

C. REGLAMENTOS INTERNOS

El artículo 133 de 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". El artículo 133 estipula además que "la Convención no podrá alterar los quórum ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos".⁶ La Constitución establece además que si la población rechaza el proyecto elaborado por la Convención en el referéndum final, la Constitución actual seguirá en vigencia.⁷ Una vez que la Convención haya redactado y aprobado el texto de nueva constitución, o si el plazo para redactarla vence, la Convención se disolverá *ipso jure*.⁸

D. CONTROL JUDICIAL

La Constitución no contempla acciones judiciales para revisar el contenido del texto constitucional elaborado por la Convención.⁹ En caso de infracción de los reglamentos aplicables a la Convención se puede presentar una reclamación ante una Sala de 5 miembros de la Corte Suprema firmada por al menos una cuarta parte de los miembros de la Convención y presentada en un plazo de 5 días desde que se tuvo conocimiento de la supuesta infracción. La supuesta infracción debe ser "esencial". La Constitución excluye la posibilidad de presentar una reclamación con respecto a la mencionada "cláusula de límites".¹⁰

⁵ Artículo 135 de la Constitución chilena.

⁶ En el artículo 133 de la Constitución chilena, el concepto de quórum se refiere a una determinada mayoría de aprobación. En este documento, "quórum" se utiliza para referirse al número de miembros de un órgano determinado que deben estar presentes para que dicho órgano inicie los procesos de toma de decisiones.

⁷ Artículo 142 de la Constitución chilena.

⁸ Artículo 135 de la Constitución chilena.

⁹ En realidad, el artículo 136 de la Constitución chilena excluye la posibilidad de presentar una reclamación contra el contenido de los textos que están siendo redactados.

¹⁰ Artículo 136 de la Constitución chilena.

3. LOS ÓRGANOS CONSTITUYENTES Y SUS REGLAMENTOS: UNA VISIÓN COMPARATIVA

El Informe Comparativo, que se resume en este documento, contiene cuatro secciones en las que se analiza: la estructura interna de los órganos constituyentes (A); su proceso (B); los mecanismos de creación de consenso y desbloqueo (C); y las cuestiones de participación pública (D) en cada uno de los países comparados. En las cuatro secciones siguientes se resume su contenido y se destacan las principales conclusiones de cada sección. Las conclusiones tienen por objeto fomentar el debate entre los participantes en la mesa redonda.

A excepción de **Islandia**, donde la responsabilidad de la redacción y de la deliberación y aprobación de una nueva constitución/nuevas disposiciones constitucionales estaba distribuida entre dos órganos, el resto de los países incluidos en el Informe Comparativo (**Sudáfrica, Colombia, Túnez, España** y, en cierta medida, la **República Federal de Alemania**) contaban con órganos constituyentes elegidos con la facultad tanto de redactar como de debatir y posteriormente aprobar una nueva constitución.

A. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUYENTES

La sección A del Informe Comparativo explora la organización interna de los órganos constituyentes.¹¹ La visión comparativa revela diferencias tanto en la composición como en el mandato. Los órganos constituyentes adoptan diversas formas, entre ellas, estar conformados por constituyentes elegidos, como en **Islandia**, políticos, como en **Sudáfrica** y **España**, o una combinación de miembros de partidos políticos establecidos y candidatos independientes, como fue el caso de **Túnez**. En cuanto al mandato, en **Túnez** y **Sudáfrica**, las asambleas constituyentes hicieron las veces de asambleas legislativas, mientras que en **España**, el parlamento elegido asumió un papel constituyente. En **Colombia**, aunque la asamblea constituyente se encargó exclusivamente de redactar la constitución, eventualmente acabó disolviendo el Congreso, reclamando para sí un papel constituyente primario. También existe la posibilidad de que un órgano de expertos independiente redacte un proyecto de texto constitucional (con alternativas), que un órgano constituyente podría tener en cuenta posteriormente, como ocurrió en la **República Federal de Alemania**.

¹¹ CR 20-43.

REGLAMENTOS INTERNOS

El trabajo de los órganos constituyentes se rige por reglamentos internos. Estas normas pueden estar contenidas en la legislación constitutiva del órgano. También es posible que los órganos constituyentes creen sus propios reglamentos. Sin embargo, lo más común es que algunas normas, sobre todo en relación con la toma de decisiones, estén contenidas en la legislación constitutiva, mientras que otras normas se dejan al órgano para que las establezca él mismo, como fue el caso de **Colombia, Sudáfrica, Túnez y España**. La legislación constitutiva de **Colombia** obligó a la Asamblea a establecer su reglamento en un plazo de 10 días a partir de su constitución. A pesar de que la Asamblea de **Túnez** demoró más de 9 semanas en negociar y aprobar su reglamento, lo modificó con frecuencia para hacer frente a los problemas de procedimiento que surgían y ajustarse a los cambios en las circunstancias.

En **Islandia**, el Consejo Constituyente consiguió aprobar su reglamento durante una de sus primeras sesiones plenarias, ya que las normas se basaban en la Ley sobre la Asamblea Constituyente.¹² Si bien esta ley no era vinculante para el Consejo tras la invalidación de las elecciones de la Asamblea, el Consejo entendió que constituía el resultado de minuciosas negociaciones políticas. Del mismo modo, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de **Colombia**, que debía adoptar su reglamento dentro de los 10 días hábiles siguientes a su constitución, pudo basarse en una serie de proyectos de reglamento que fueron negociados por una Comisión de Delegados de los principales partidos políticos antes de la elección de la Asamblea.¹³ También **Túnez** optó por basarse en documentos preexistentes, en este caso el reglamento de la disuelta Cámara de Diputados. Este documento fue modificado para reflejar el nuevo entorno multipartidista de la Asamblea e incorporar estructuras para apaciguar a las diferentes agrupaciones políticas.¹⁴ Tanto la Asamblea Constituyente de **Sudáfrica** como la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de **Túnez** crearon comisiones especializadas de entre sus miembros, a las que se encargó la redacción del reglamento.¹⁵ Esto se debió al gran número de delegados en cada una de las sesiones plenarias de estas Asambleas. **Túnez** experimentó importantes desafíos al momento de aprobar las normas redactadas por su Comisión de Reglamento en el pleno. Esto se debió a que las normas de deliberación y debate no fueron decididas antes de la presentación del reglamento y a que no todos los partidos se sintieron adecuadamente representados en la Comisión de Reglamento.

Conclusiones

- ❖ La existencia de textos previos en los que la Asamblea pueda basar su reglamento podría reducir el tiempo necesario para elaborar un reglamento. Los textos preexistentes pueden ser el resultado de negociaciones políticas anteriores a la constitución de la Asamblea. Alternativamente, el órgano constituyente puede utilizar un texto existente (por ejemplo, el reglamento de un parlamento) como punto de partida o referencia. Cuando se utilicen documentos anteriores como referencia, es posible que haya que ajustarlos para facilitar la consecución de consensos.

¹² CR en 26.

¹³ CR en 20-21.

¹⁴ CR en 39.

¹⁵ CR en 32 y 39, respectivamente.

- ❖ La creación de una comisión especializada encargada de redactar el reglamento del órgano constituyente podría agilizar este proceso, como ocurrió en el caso de la **República Federal de Alemania**. Es importante garantizar que todos los grupos políticos estén representados para evitar conflictos sobre las normas en el pleno. Además, las normas que rijan los debates sobre los proyectos de reglamento en el pleno deberían ser equilibradas, dando cabida a todos los grupos políticos.
- ❖ Deben contemplarse disposiciones que permitan la modificación de los reglamentos internos. Esto puede ser necesario para evitar un bloqueo, como ocurrió en **Túnez**. Sin embargo, los reglamentos sólo deberían modificarse por mayoría calificada.¹⁶ De lo contrario, el proceso de toma de decisiones podría ser manipulado y su legitimidad se vería afectada.

CARGOS DIRECTIVOS

Los principales órganos internos de la Asamblea de **Colombia** eran: una Presidencia Tripartita; la Comisión de la Directiva; un Secretario; un Relator y un Director Administrativo externos a la Asamblea; cinco Comisiones Permanentes; y otras comisiones (accidental, de ética, de codificación y de estilo). El Consejo Constituyente de **Islandia** estaba formado por un *Presidium* compuesto por el Pleno, el Presidente, el Vicepresidente y los Presidentes de diversas comisiones; y tres Comisiones Temáticas. La Asamblea Constituyente de **Sudáfrica** estaba formada por un Presidente, un Vicepresidente, una Comisión Constituyente, una Comisión de Administración, presidida por el Presidente y el Vicepresidente, seis Comisiones Temáticas y varias subcomisiones, comisiones técnicas y comités. Las Cortes Generales de **España** estaban formadas por el Congreso y el Senado, ambos con un Presidente, una Directiva y Grupos Parlamentarios; una Comisión Constituyente del Congreso y su subcomisión (*Ponencia*); una Comisión Constituyente del Senado; y una Comisión Constituyente Mixta del Congreso y el Senado. La Asamblea Nacional Constituyente de **Túnez** estaba formada por el Pleno; un Presidente y dos Vicepresidentes en representación de la coalición tripartita; la Directiva; la Conferencia de Presidentes, que incorporaba a los jefes de los Grupos Parlamentarios; el Relator General de la constitución; los Grupos Parlamentarios; seis Comisiones Constituyentes Permanentes; una Comisión Mixta de Coordinación y Redacción; y una Comisión de Consenso creada ad hoc.

La legislación que regula los órganos constituyentes establece regularmente que en la primera sesión del órgano se debe nombrar un Presidente y otros cargos directivos. Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que las normas de procedimiento que deben seguirse para su elección no siempre están previstas de forma anticipada. Este fue el caso de **Túnez** y **España**, donde los órganos interinos del respectivo órgano constituyente se establecieron según criterios de edad, así como en **Colombia**, donde se optó por el orden alfabético. El reglamento final detalla el mandato de estos cargos directivos y crea otros que no figuran en la ley que constituyó el órgano. En ocasiones, como fue el caso de **Sudáfrica**, **Colombia**, **Túnez** y la **República Federal de Alemania**, los cargos de una asamblea parlamentaria se distribuyen bien para reflejar la fuerza proporcional de los grupos políticos representados en el órgano, bien para reflejar los compromisos políticos

¹⁶ En el caso de Chile, sin embargo, esta sustracción debe leerse de acuerdo con el párrafo 4 del artículo 133 de la Constitución chilena, que establece que la Convención no puede alterar la quora (aquí leída como requisito de la mayoría) ni los procedimientos para su funcionamiento y aprobación de sus decisiones.

informales y los acuerdos de distribución de atribuciones alcanzadas entre los grupos participantes.

Conclusiones

- ❖ De las prácticas de **Colombia, Sudáfrica, Túnez y la República Federal de Alemania** se desprende que la elección de los miembros para los cargos directivos, como el de presidente, vicepresidente, relator, etc., puede ser un lugar eficaz para la negociación política. Las personas que ocupan estos cargos de responsabilidad suelen tener influencia sobre las prioridades y el plan de trabajo del órgano constituyente en su conjunto. Así, la representación de diferentes agrupaciones políticas en estos cargos puede dar a todos los miembros, incluso a los de la oposición o a los grupos minoritarios, un sentido de propiedad y control sobre el proceso constituyente más amplio. En **Colombia**, la presidencia tripartita obligó a tomar sus decisiones por consenso, lo que favoreció el carácter inclusivo del proceso.

COMISIONES

Los órganos constituyentes de **Sudáfrica, Colombia, Túnez y la República Federal de Alemania**, así como el Consejo Constituyente de **Islandia**, establecieron una serie de comisiones de redacción temáticas de entre sus miembros. En **España**, el Congreso estableció una comisión única encargada de elaborar un proyecto de texto, que a su vez contaba con una subcomisión (Ponencia), encargada de elaborar un anteproyecto.

Los órganos constituyentes de **Sudáfrica, Colombia, Túnez y la República Federal de Alemania** contaban además con comisiones encargadas de armonizar los proyectos de texto redactados por las comisiones de redacción. **Sudáfrica y Colombia** contaban con comisiones adicionales que se encargaban de los aspectos técnicos, como el estilo de la redacción, y de asesorar a las comisiones de redacción sobre puntos jurídicos complejos.

La Ponencia de **España** estaba compuesta por siete miembros del Congreso que también eran juristas, y eran elegidos por los grupos políticos a los que pertenecían. La Asamblea Constituyente de **Sudáfrica** también contaba con un panel de siete personas expertas en derecho constitucional que, sin embargo, eran externas a la Asamblea. Aunque se les otorgaban atribuciones para desbloquear el proceso, no tomaban decisiones sobre el contenido real del proyecto de texto constitucional.

Sudáfrica, Colombia, Túnez, Islandia y la República Federal de Alemania se apoyaron en varias comisiones temáticas para realizar la mayor parte del trabajo de redacción en el marco de sus procesos constitucionales.¹⁷ **Sudáfrica**,¹⁸ **Colombia**¹⁹ y

¹⁷ A mayor abundamiento, en el caso de Sudáfrica, el Presidente de la República (a requerimiento de la Asamblea) nombró dos comisiones para asistir a la Asamblea en sus trabajos: la **Comisión de Gobierno Provincial** y el **Consejo de Volkstaat**. Mientras que la Comisión de Gobierno Provincial asesoró a la Asamblea Constituyente sobre las disposiciones del nuevo texto constitucional relativas a los límites, las estructuras, las atribuciones y las medidas transitorias para las provincias; el Consejo Volkstaat creó una plataforma para que los partidarios de la idea de una patria Afrikáner independiente y autónoma pudieran expresar sus opiniones. El Consejo reunió información sobre este tema e informó a la Asamblea, a la Comisión de Gobierno Provincial y a la Comisión Temática que investigaba la autonomía.

¹⁸ CR 33-36.

¹⁹ CR en 22.

Túnez²⁰ encargaron a una comisión que sintetizara y armonizara los proyectos de texto creados por las comisiones temáticas. Este sistema no es garantía de éxito. En **Túnez** surgió un desacuerdo con respecto al mandato de la Comisión Mixta de Coordinación y Redacción, la comisión encargada de armonizar el texto. No estaba claro si esta comisión estaba facultada para modificar las disposiciones redactadas por las comisiones temáticas.²¹ Esta falta de claridad estuvo a punto de frustrar todo el proceso de elaboración constitucional en el país.

En **Túnez**, los partidos mayoritarios de la Asamblea también dominaron la composición de las comisiones temáticas y de la Comisión Mixta de Coordinación y Redacción.²² En **Sudáfrica**, los miembros de la Comisión Constituyente, encargada de organizar las comisiones temáticas y armonizar el proyecto de texto, fueron elegidos en proporción al número de puestos que su partido político tenía en la Asamblea.²³ Los representantes de las distintas comisiones temáticas fueron igualmente elegidos de forma proporcional.²⁴ Sin embargo, el reglamento **sudafricano** no estableció la composición de las subcomisiones creadas por las comisiones más grandes, aunque algunas de ellas desempeñaron un papel fundamental en las negociaciones.²⁵ Cuando **Túnez** creó su Comisión de Consenso para superar el conflicto generado por el trabajo de la Comisión Mixta de Coordinación y Redacción, se aseguró de que no estuviera dominada por los partidos políticos mayoritarios de la Asamblea, sino que representara equitativamente a todos los partidos y grupos políticos.

Hay ejemplos de participación de personas externas en el proceso de redacción. En **Sudáfrica**, cada comisión temática contó con la asistencia de una comisión técnica de 4 a 5 personas, formada por profesionales del derecho y de la redacción, externos a la Asamblea.²⁶ A mayor abundamiento, la Comisión de Perfeccionamiento Técnico estaba compuesta por expertos jurídicos y se encargaba de garantizar que el texto de proyecto de constitución fuera accesible al público.²⁷ Sin embargo, estas comisiones no desempeñaron ningún papel en la toma de decisiones políticas. En **Colombia**, el Relator de la Asamblea era una figura externa cuyas funciones incluían proporcionar información y realizar trabajos de investigación requeridos por los miembros. Además, cada asambleísta contaba con un equipo de apoyo de tres personas que incluía un asesor. Las comisiones podían también invitar expertos a sus sesiones.²⁸ En **Túnez**, se asignaron al menos dos asesores a las comisiones temáticas, y el Relator General sobre la constitución, que formaba parte de la Comisión Mixta de Coordinación y Redacción, contaba con su propio equipo de asesores, que incluso ayudaba a las comisiones a su petición. Las comisiones también podían invitar a expertos a sus sesiones. Aunque en un comienzo no se preveía la participación directa de expertos en el proceso de redacción, a medida que éste se volvía cada vez más controvertido, se modificó el

²⁰ CR en 42-43.

²¹ CR 65-70.

²² CR en 43.

²³ CR en 32.

²⁴ CR en 33.

²⁵ CR en 33.

²⁶ CR en 34.

²⁷ CR en 35.

²⁸ CR en 22-23.

reglamento interno para permitir la asistencia de un grupo de expertos. Se seleccionaron a partir de las propuestas de los presidentes de las comisiones. Algunos países, como **Islandia**, optaron por no incluir en absoluto a expertos externos en el proceso de redacción, por temor a que ello comprometiera el carácter representativo del trabajo de redacción realizado.²⁹ Algunos comentaristas han argumentado que, debido a ello, el proyecto elaborado carecía de la coherencia jurídica y la especificidad requeridas. El enfoque **español** buscó conciliar la representación con la *expertise*. La *Ponencia*, compuesta por siete miembros del Congreso, en su mayoría juristas, constituyó el órgano técnico de la Comisión Constituyente encargada de elaborar el proyecto de constitución.³⁰

Conclusiones

- ❖ Las comisiones compuestas por miembros del órgano constituyente más amplio son indispensables para la negociación debido a su tamaño limitado. A mayor abundamiento, los debates que se producen en las comisiones son, en la práctica, menos formales y, por tanto, ofrecen un mayor margen de acción para alcanzar compromisos. Sin embargo, es fundamental que la composición de dichas comisiones sea equilibrada y que éstas tengan un mandato claramente definido.
- ❖ En cuanto a la composición de las comisiones y subcomisiones, es esencial que sea políticamente equilibrada.
- ❖ La representatividad en las comisiones no requiere necesariamente proporcionalidad. En circunstancias en las que las comisiones tienen la tarea de desbloquear o promover el consenso, puede ser mejor simplemente -así lo demuestra la práctica- ordenar que estén representados todos los grupos en el órgano constituyente más amplio. La exitosa experiencia de **Túnez** con la Comisión de Consenso pone de manifiesto la importancia de la representación equitativa cuando se busca alcanzar el consenso.
- ❖ La creación de comisiones especializadas que desempeñen funciones como la evaluación del estilo utilizado en el proyecto de texto, o la captación de las decisiones tomadas sobre las disposiciones durante los debates en el pleno, puede ser de gran ayuda para finalizar un proyecto constitucional. También garantizan que cualquier proyecto de texto se inscriba en el marco jurídico más amplio y sea accesible para el público. **Colombia**, en particular, se apoyó en gran medida en dichas comisiones compuestas por miembros de la Asamblea.
- ❖ Las comisiones, especialmente las técnicas, pueden estar compuestas por personas que no sean miembros de la Asamblea. Las comisiones técnicas de **Sudáfrica**, que apoyaron a cada comisión temática, y su Comisión de Perfeccionamiento Técnico, son ejemplos en los que este procedimiento fue eficaz. Sin embargo, es importante equilibrar la necesidad de conocimientos técnicos con el carácter representativo que requiere la redacción de la constitución y no ceder a expertos no elegidos el poder público.

²⁹ CR en 28.

³⁰ CR en 37.

B. PROCESO

La sección B del Informe Comparativo ofrece una visión general de los aspectos clave del proceso de redacción de constitución, incluido el plazo en el que se llevó a cabo, el proceso de redacción, las etapas implicadas y las normas de quórum y de toma de decisiones que aplicaron a los diferentes órganos con responsabilidades constitucionales, incluidos los plenos y las comisiones.³¹

PLAZO

Establecer un plazo razonable para el proceso requiere un cuidadoso acto de equilibrio entre la necesidad de garantizar la participación y el permitir alcanzar el consenso, por un lado, y la necesidad de aprovechar el impulso político y mantener el proceso en marcha, por otro. Tan crucial como la cuestión de decidir la duración del proceso es determinar el grado de flexibilidad del plazo y los procedimientos para hacer frente a los retrasos. Mientras que la ANC **colombiana** y la Asamblea Constituyente **sudafricana** funcionaron con un plazo preestablecido, la ANC **tunecina**, las Cortes Constituyentes **españolas** y el *Althingi* **islandés** iniciaron el proceso en ausencia de uno. En **Islandia**, al Consejo Constituyente, encargado de preparar un proyecto de ley constitucional, el Parlamento le dio un plazo de tres meses, mientras que en **España**, la subcomisión (*Ponencia*) responsable de redactar el anteproyecto de constitución no tuvo ninguno. En **Sudáfrica**, se previó además un procedimiento detallado en caso de que la Asamblea Constituyente no cumpliera el plazo. Mientras que la ANC **colombiana** y la Asamblea Constituyente **sudafricana** cumplieron con éxito sus respectivos plazos, el Consejo Constituyente **islandés** necesitó una breve prórroga de su plazo original. Tanto en **Colombia** como en **Túnez**, las normas de debate se simplificaron para acelerar el proceso.

Tanto el proceso constituyente **colombiano** como el **sudafricano** se rigieron por un plazo previamente determinado por un órgano distinto al constituyente. En **Colombia**, los Acuerdos Políticos alcanzados por los principales partidos políticos determinaron un plazo de 150 días. En **Sudáfrica**, el plazo de dos años para la Asamblea Constituyente se estableció en la Constitución Provisional de 1993. Sin embargo, a diferencia de los Acuerdos Políticos de **Colombia**, la Constitución Interina de **Sudáfrica** preveía además un procedimiento detallado a seguir si la Asamblea Constituyente no cumplía el plazo, que excluía cualquier prórroga y preveía la disolución de la Asamblea.³² En **Colombia**, se simplificaron las normas de debate tras los sucesivos retrasos en la fase de redacción, y se redujeron drásticamente los plazos inicialmente previstos para armonizar el texto y realizar correcciones de estilo.³³

En **Túnez**, donde la ANC hacía las veces de Parlamento, ni los acuerdos constitucionales provisorios que precedieron a la elección de la ANC impusieron un plazo, ni la ANC lo estableció tras su elección y la adopción de nuevos acuerdos constitucionales provisorios. A medida que el proceso se alargaba, la ANC acabó modificando su reglamento, agilizando efectivamente los procedimientos de debate. En **España**, el Parlamento electo hizo las veces de asamblea constituyente. Aunque no se estableció un plazo global para el proceso constituyente, ni se impuso

³¹ CR 43-71.

³² CR en 73.

³³ CR en 44-45.

un plazo específico a la *Ponencia* para presentar su anteproyecto de constitución, las restantes fases del proceso se desarrollaron de acuerdo con los plazos habituales estipulados en el procedimiento legislativo ordinario. En **Islandia**, una vez aprobado el proyecto de Constitución por el Consejo Constituyente, su tramitación habría seguido igualmente los procedimientos parlamentarios ordinarios para el proceso legislativo.³⁴

Conclusiones

- ❖ Mientras que la perspectiva de la disolución probablemente sirvió de incentivo para que la Asamblea Constituyente **sudafricana** tratara de llegar a un acuerdo con vistas a cumplir su tarea a tiempo, en **Colombia**, fue la perspectiva de quedarse "atascados" con la Constitución de 1886 lo que probablemente ayudó a la ANC a cumplir el plazo.
- ❖ En **Túnez, España e Islandia**, el plazo del proceso estuvo condicionado en gran medida por el propio periodo parlamentario. Tanto en **Túnez** como en **España**, la constitución se aprobó con éxito antes de que el período legislativo terminara, mientras que en **Islandia**, el parlamento no lo hizo y fue finalmente sustituido por un nuevo *Althingi* que no estaba comprometido con la reforma constitucional.
- ❖ En **Túnez**, aunque podría argumentarse que el plazo de un año al que se habían comprometido muchas fuerzas políticas antes de la elección de la ANC se habría revelado como insuficiente forzando probablemente alguna prórroga, la elección de funcionar sin plazo fue recibida con escepticismo por la opinión pública, lo que en un principio minó la legitimidad de la ANC. Al mismo tiempo, al destacar su compromiso de completar su tarea sin retrasos indebidos, la ANC puede haber contribuido a concienciar sobre la necesidad de disponer de tiempo suficiente. Parece que en este caso, la calidad y el logro de consensos fueron priorizados por sobre la rapidez, a pesar de la urgencia del momento revolucionario.

EL DERECHO DE INICIATIVA CONSTITUCIONAL

Las asambleas de **Sudáfrica, Colombia y Túnez** incorporaron mecanismos para la presentación de propuestas sobre el contenido de la constitución, tanto desde dentro como desde fuera de la asamblea. En **España**, las propuestas sólo podían presentarse desde el interior de las Cortes. En **Islandia**, las propuestas de modificación del "documento de progreso", que era un borrador de proyecto constitucional, podían presentarse tanto desde dentro del Consejo Constituyente y sus comisiones temáticas como por parte del público de forma continuada a lo largo del proceso de redacción.

En **Sudáfrica**, el derecho de iniciativa constitucional puede ser ejercido por personas y organizaciones interesadas, así como por los miembros de la Asamblea Constituyente en nombre de sus partidos políticos.³⁵ En **Colombia**, además de los miembros de la propia ANC, podían presentar propuestas constitucionales una serie de entidades, entre las que se encontraban las tres ramas del poder (el Gobierno

³⁴ CR en 49.

³⁵ CR en 49-50.

Nacional, el Congreso Nacional, los miembros del Congreso, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado), una serie de organizaciones sociales y grupos guerrilleros vinculados al proceso de paz.³⁶ Las propuestas debían presentarse por escrito al Secretario de la ANC. El Comité Directivo era el encargado de revisarlas y distribuirlas a las Comisiones Permanentes correspondientes para su análisis y evaluación. En **Túnez**, las sugerencias externas sobre el contenido de la constitución podían presentarse a la ANC y eran remitidas por el Relator General de la Constitución a la/s Comisión/es Constitucional/es correspondiente/s. Todos los miembros de la ANC podían proponer modificaciones a cualquier proyecto de texto. Las modificaciones debían ser precisas y presentarse por escrito. En **España**, la iniciativa de la reforma constitucional la ejercía el Congreso. La *Ponencia* recibía las propuestas de los diferentes Grupos Parlamentarios, que se presentaban por capítulos. Las modificaciones podían ser presentadas tanto por los Grupos Parlamentarios como por los miembros individuales. En **Islandia**, el reglamento interno del Consejo Constituyente estipulaba que el público podía formular propuestas con respecto a un "documento de avance" una vez redactado, que luego eran consideradas por el Consejo para su inclusión en el texto.³⁷

Conclusiones

- ❖ La experiencia comparada apunta a que la posibilidad de que las partes externas ejerzan la iniciativa constitucional es cada vez más frecuente, lo que refuerza la naturaleza participativa de la redacción de constituciones.

³⁶ CR en 44.

³⁷ CR en 76-77.

REDACCIÓN, DEBATE Y APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

En **Sudáfrica, Colombia, Túnez, Islandia** y la **República Federal de Alemania**, el proceso de redacción contó con un modelo descentralizado en el que una serie de comisiones creadas por el órgano constituyente se encargaron de redactar proyectos en relación con los temas específicos que les fueron asignados. En **España**, el proceso de redacción fue centralizado, con una subcomisión (*Ponencia*) de la Comisión Constituyente encargada de redactar un anteproyecto constitucional que posteriormente fue consolidado por la comisión.

En **Sudáfrica, Colombia y Túnez**, se encomendó a comisiones específicas la tarea de armonizar los proyectos de texto redactados por las comisiones de redacción. Mientras que estas comisiones cumplieron con éxito sus tareas tanto en **Sudáfrica** como en **Colombia**, **Túnez** tuvo que crear además una comisión ad hoc para negociar las diferencias en relación con el trabajo de las comisiones de redacción y la comisión de armonización.

En **Sudáfrica, Colombia, Túnez** y la **República Federal de Alemania**, el debate en el pleno implicó varias lecturas, con la posibilidad de presentar modificaciones al proyecto de constitución. Lo mismo ocurrió en el Consejo Constituyente de **Islandia**.

En **Sudáfrica, Colombia y Túnez**, el texto constitucional se aprobó primero artículo por artículo, seguido de una votación sobre el texto en su totalidad.

En **Sudáfrica**, el proceso de redacción implicó a los órganos siguientes: un panel independiente de expertos en derecho constitucional encargado de elaborar directrices para las comisiones de redacción sobre los derechos e instituciones que debían incluirse en el nuevo texto; seis Comisiones Temáticas encargadas de recibir, organizar y evaluar las propuestas relativas a su enfoque temático a la luz de estas directrices; una Comisión Técnica adjunta a cada Comisión Temática, encargada de ayudar a sus miembros a negociar y alcanzar acuerdos sobre el contenido y de redactar un informe que incluyera un conjunto de formulaciones de proyectos de disposiciones constitucionales que reflejaran los acuerdos alcanzados; una Comisión Constitucional, que recibiera los informes, los debatiera y consolidara su contenido en un primer borrador del texto constitucional; y una Comisión de Perfeccionamiento Técnico encargada de garantizar el perfeccionamiento técnico y gramático del proyecto de texto constitucional. Este primer borrador elaborado fue luego renegociado, reformulado y ampliado en varias sesiones privadas organizadas por la subcomisión del Comité Constitucional hasta que un borrador final fue acordado.³⁸ El proceso de redacción de la Constitución **sudafricana** constó de cuatro etapas y tres lecturas del proyecto de constitución.³⁹ La primera etapa comprendió el proceso de redacción en las comisiones. Durante la segunda fase, el proyecto de constitución se sometió a dos lecturas. Durante la tercera etapa del proceso, la Asamblea Constituyente debatió los detalles del proyecto de constitución y se examinó y votó cada una de las disposiciones del texto. Una vez tratadas cada una de las disposiciones del proyecto y todas las modificaciones, el proyecto de constitución se sometió a una tercera lectura. Durante la cuarta y última etapa del proceso, los miembros de la Asamblea votaron si aprobaban o no el proyecto de constitución en su totalidad.⁴⁰

³⁸ CR en 50-53.

³⁹ Véase la figura N° 15, CR en 53.

⁴⁰ CR en 53-55.

En **Túnez**, el proceso de redacción incluyó seis Comisiones Constitucionales encargadas de redactar proyectos de artículos constitucionales, y una Comisión Mixta de Coordinación y Redacción encargada inicialmente de preparar el proyecto final de constitución de acuerdo con las decisiones de la asamblea. A falta de directrices claras, cada comisión desarrolló su propio enfoque de redacción.⁴¹ Dada la falta de claridad en cuanto a la naturaleza y el alcance del mandato de la Comisión de Redacción en relación al proceso de redacción, la ANC acabó modificando su Reglamento, encomendando a la Comisión de Redacción la preparación de la redacción final del proyecto de constitución sobre la base del trabajo de las Comisiones Constitucionales y con la consulta de los expertos correspondientes.⁴² El proceso de redacción de la Constitución **tunecina** se caracterizó por una prolongada fase de redacción, una fase de debate en el pleno y una fase de aprobación, en la que se votó artículo por artículo y luego se votó el texto completo.⁴³ La fase de redacción comprendió el desarrollo de borradores de capítulos por parte de las seis Comisiones Constitucionales, seguidos de tres proyectos de Constitución que la Comisión Mixta de Coordinación y Redacción elaboró con las contribuciones del público, los expertos, los debates plenarios y las propias Comisiones Constitucionales. El tercer y último proyecto elaborado por la Comisión de Redacción no logró el consenso, lo que dio lugar a la creación ad hoc de una Comisión de Consenso, encargada de identificar y alcanzar un acuerdo sobre las cuestiones controvertidas. El proyecto elaborado por la Comisión de Consenso fue el que se sometió a debate y aprobación en el pleno.

En **Colombia**, el proceso de redacción incluyó cinco Comisiones Permanentes Temáticas encargadas de preparar proyectos de artículos constitucionales. El debate en el seno de la ANC **colombiana** se desarrolló en las siguientes fases: una Fase Preliminar, que consistió en una discusión general entre todos los miembros; una Primera Fase, que abarcó el trabajo en el seno de las comisiones que, a su vez, sistematizaron las propuestas presentadas durante la fase preliminar; una Segunda Fase, que incluyó el debate en el pleno y fue organizado en un Primer y Segundo Debate; y, finalmente, una Fase de Revisión, durante la cual una Comisión de Estilo revisaría el texto constitucional.⁴⁴ Durante la segunda fase, en particular a lo largo del Primer Debate, el pleno debatió los informes elaborados por las distintas comisiones, que incluían proyectos de disposiciones. El orden del debate estaba determinado por el orden de recepción de cada informe. Tras el Primer Debate, las propuestas pasaban a la Comisión de Codificación, que preparaba los textos para el Segundo Debate. En la práctica, debido a las limitaciones de tiempo, no hubo una verdadera discusión durante el Segundo Debate, sino que principalmente una segunda votación.⁴⁵

En **España**, el Congreso de los Diputados encargó a una subcomisión de siete miembros (*Ponencia*) de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso la redacción de un anteproyecto constitucional. Tras acordar un planteamiento general, la *Ponencia* inició el proceso de redacción capítulo por capítulo. Ninguno de los Grupos Parlamentarios representados en la *Ponencia*

⁴¹ CR en 65.

⁴² CR en 66-69.

⁴³ Véase la Figura N° 19, RC en 66.

⁴⁴ Véase la Figura N° 10, RC en 44.

⁴⁵ CR 43-45.

compartió desde el principio borradores constitucionales completos, ni todos los grupos presentaron sistemáticamente propuestas para cada uno de los capítulos que finalmente conformarían el anteproyecto.⁴⁶ El proceso de redacción de la Constitución **española** contó con las siguientes fases: la Primera Fase consistió en la elaboración de un anteproyecto constitucional por parte de la *Ponencia*, una subcomisión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso; la Segunda Fase tuvo lugar en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, que elaboró un proyecto constitucional consolidado; la Tercera Fase consistió en la aprobación por parte del Congreso del proyecto constitucional; la Cuarta Fase consistió en el debate y aprobación del proyecto constitucional aprobado por el Congreso por parte de la Comisión Constitucional del Senado; la Quinta Fase consistió en la aprobación por el Senado de un proyecto constitucional basado en las modificaciones introducidas en la Comisión Constitucional; la Sexta Fase implicó la armonización de los proyectos constitucionales aprobados por el Congreso de Diputados y el Senado, respectivamente, por una Comisión Constitucional Mixta Diputados-Senado; la Séptima Fase supuso la aprobación por ambas cámaras del proyecto constitucional armonizado; y, finalmente, la Octava Fase consistió en la aprobación de la constitución por referéndum.⁴⁷

En **Islandia**, el Parlamento encargó al Consejo Constitucional la elaboración de un proyecto de ley constitucional. Sin embargo, al principio no estaba claro entre los miembros del Consejo si su mandato era revisar la Constitución existente o redactar un texto totalmente nuevo.⁴⁸ Finalmente fue decidido que el Consejo compondría un nuevo texto pero que la antigua constitución se mantendría al margen, considerándose el nuevo texto como una alternativa a la constitución actual más que una propuesta para cambiarla.

El Consejo Constitucional encargó a tres comisiones temáticas la redacción del nuevo texto. El reglamento interno del Consejo no especificaba los procedimientos que debían seguirse dentro de las comisiones temáticas mientras se redactaba el nuevo texto. Esto se dejó a la discreción de los miembros de las comisiones. Las comisiones decidieron que, en lugar de desarrollar el documento en una forma lineal tradicional, se basarían en un método ágil, similar a los utilizados en el desarrollo de software, de modo que el texto se desarrollara gradualmente y se completara en varias rondas.⁴⁹

En la práctica, las comisiones dedicaron dos días a la semana a trabajar por separado en los distintos temas que se les asignaron. Durante este tiempo, elaboraban formulaciones de disposiciones de un nuevo texto relacionadas con los temas que estaban examinando esa semana. Estas formulaciones se presentaban luego a los miembros de las otras comisiones para que las comentaran y, por último, se presentaban en una sesión abierta del Consejo en la que estaban presentes todos sus miembros. Los miembros del Consejo podían hacer otras sugerencias de modificación en este momento. Una vez presentado ante el Consejo, el texto se publicaba también en el sitio web del Consejo como "documento de progreso". El

⁴⁶ CR 56-58.

⁴⁷ Véase la Figura N° 16, CR en 56.

⁴⁸ CR en 26.

⁴⁹ CR en 46. Véase la Figura N° 11, RC en 46.

público podía hacer comentarios y recomendaciones sobre este documento, que luego eran considerados por el Consejo para su inclusión en el texto. Este proceso se repitió semanalmente, hasta que el Consejo estuvo listo para hacer un proyecto de propuesta final.

El proceso **islandés** incluía una fase de redacción con la que se concluía el "documento de progreso"; la elaboración de un proyecto de Ley Constitucional una vez completado el "documento de progreso" por el Presidium del Consejo; y dos lecturas del proyecto. En la segunda lectura, se debatieron los artículos individuales del proyecto de ley junto con las modificaciones propuestas tras la primera lectura, y se votó cada artículo, junto con cualquier modificación al mismo. Finalmente, se votó el proyecto de ley en su totalidad. Tras la aprobación del proyecto de ley por el Consejo, se entregó al *Althingi* para que lo tramitara conforme a los procedimientos parlamentarios ordinarios de elaboración legislativa.⁵⁰

Conclusiones

- ❖ La experiencia comparada sugiere que las asambleas con responsabilidades constituyentes suelen recurrir a comisiones establecidas temáticamente para llevar a cabo el proceso de redacción.
- ❖ Tanto la experiencia **sudafricana** como la **tunecina** ponen de relieve el papel central que desempeñan las comisiones encargadas de aunar en conjunto los proyectos de texto constitucional basándose en el trabajo de las comisiones temáticas.

REQUISITOS DE QUÓRUM

En **Sudáfrica**, **Colombia** y **Túnez**, los distintos órganos de la asamblea tenían diferentes requisitos de quórum. Los requisitos de quórum eran generalmente más bajos para las sesiones plenarias que para las sesiones de las comisiones. Los requisitos de quórum también diferían según si las decisiones debían ser tomadas por un órgano determinado o no. En **España**, aunque los requisitos de quórum eran generalmente uniformes para todos los órganos, cuando no se alcanzaba el quórum, se aplicaban diferentes procedimientos a los distintos órganos. Tanto en **España** como en **Túnez**, se preveían mecanismos alternativos en caso de que no se cumplieran los requisitos de quórum.

i. Requisitos de Quórum para las Sesiones del Pleno

En **Sudáfrica**, las sesiones plenarias podían celebrarse cuando estaba presente aproximadamente un tercio de los miembros de la Asamblea Constituyente. El quórum para la toma de decisiones era igualmente de un tercio de los delegados de la Asamblea. En **Colombia**, las sesiones plenarias podían celebrarse si estaba presente un tercio del total de los delegados de la ANC, pero el quórum para adoptar decisiones en el pleno era de la mitad más uno de los delegados. En **Islandia**, el quórum para adoptar decisiones en el pleno era igualmente de la mitad más uno de los delegados. En **Túnez**, la sesión plenaria podía celebrarse si la mitad más uno de los miembros de la ANC estaban presentes. Sin embargo, se preveía la posibilidad de suspender la sesión durante una hora si no se alcanzaba esa mayoría al tiempo

⁵⁰ CR en 49. Casi un año después de la presentación del proyecto de ley, la *Althingi* celebró un referéndum no vinculante en el que se preguntaba a los ciudadanos si querían que el proyecto del Consejo fuera la base de una nueva ley constitucional. Aunque el 67% votó a favor del proyecto de ley creado por el Consejo, éste no fue aprobado por el Parlamento.

acordado de la sesión, tras lo cual podía reanudarse siempre que el número de asistentes no fuera inferior a un tercio de los miembros de la asamblea. En los casos en que el pleno debía votar el proyecto de Constitución artículo por artículo, o el proyecto de Constitución en su totalidad, las mayorías requeridas para su aprobación (la mitad más uno y dos tercios, respectivamente) exigían un quórum más elevado.

En **España**, el quórum para la toma de decisiones en los Plenos tanto del Congreso de Diputados como del Senado era de la mitad más uno del número total de miembros. En el Congreso, si un Diputado solicitaba la comprobación del quórum y se constataba que no lo había, se suspendía la votación durante una hora. Si transcurrido este tiempo seguía sin haber quórum, se podía proceder a la votación siempre que estuvieran presentes al menos un tercio de los miembros. Tanto en el Congreso como en el Senado, la comprobación del quórum sólo podía solicitarse antes de que se iniciara la votación, y una vez iniciada ésta, no se podía impugnar la validez del acuerdo.

ii. Requisitos de Quórum para las Sesiones de las Comisiones

En **Sudáfrica**, mientras que la Comisión Constitucional y las seis comisiones temáticas selectas podían celebrar sesiones sin quórum, el quórum necesario para tomar decisiones era de la mitad de sus miembros, excluyendo al miembro que presidía. En **Túnez**, el quórum para las sesiones de la Comisión Constitucional era de la mitad más uno de sus miembros. Una vez transcurrida una hora, la sesión podía continuar como si el quórum necesario se hubiese alcanzado.

En **España**, el quórum para la toma de decisiones en la Comisión Constitucional, al igual que para otras comisiones, era igualmente de la mitad más uno de los miembros de la comisión. Además, para las sesiones de las comisiones, los Grupos Parlamentarios del Congreso y del Senado podían sustituir a uno o varios de sus miembros en una comisión por cualquier otro miembro o miembros del mismo grupo, lo que hacía más probable que se cumpliera el quórum. En **Islandia**, el quórum en el Consejo Constitucional y en las comisiones temáticas sólo se lograba si estaban presentes la mitad más uno de los delegados con derecho a voto.

Conclusiones

- ❖ La experiencia comparada subraya la importancia de establecer requisitos de quórum para cada uno de los órganos con responsabilidades constituyentes.
- ❖ A mayor abundamiento, el establecimiento de diferentes requisitos de quórum en función de si se va a tomar una decisión o no, sobre todo en el ámbito de las comisiones, ayuda a encontrar un equilibrio entre la conveniencia de celebrar sesiones más pequeñas que puedan ser más propicias para la negociación y la necesidad de garantizar que el texto legal que se decida sea suficientemente representativo de las opiniones del órgano en cuestión, y no de las de una minoría de sus miembros.

MAYORÍAS REQUERIDAS PARA LA TOMA DE DECISIONES

En **Sudáfrica**, **Túnez** y **España**, se establecieron diferentes requisitos de mayoría para la toma de decisiones en relación con la aprobación de los textos constitucionales en el pleno y a nivel de comisión. En **Túnez**, se establecieron además diferentes requisitos de mayoría en relación con la votación artículo por artículo y la votación de todo el proyecto constitucional. En **Islandia**, la toma de decisiones en el Consejo Constituyente se basó en el consenso. A nivel plenario, **España** y **Colombia** requerían una mayoría absoluta para la aprobación de la Constitución, mientras que **Sudáfrica** y **Túnez** exigían una mayoría de dos tercios, que, en el caso **sudafricano**, se calificaba con un requisito de mayoría de dos tercios en el Senado respecto de ciertas cuestiones. En **Túnez**, si no se alcanzaba la mayoría de dos tercios, debía realizarse una segunda lectura del proyecto de Constitución en el plazo de un mes a partir de la primera lectura, tras la cual debía seguir siendo aprobado por una mayoría de dos tercios. En **España** se requería un

i. Mayorías Requeridas para la Toma de Decisiones en el Pleno

En **Sudáfrica**, se requerían diferentes mayorías para la aprobación por el pleno de las decisiones y para la votación de la aprobación final de un proyecto de texto constitucional, respectivamente. Para la aprobación de decisiones, se requería una mayoría simple. Esto incluía las decisiones relativas a la aceptación de disposiciones particulares del proyecto de texto y las modificaciones de dichas disposiciones presentadas antes de la tercera lectura del proyecto de texto constitucional en el pleno. Por su parte, la aprobación del nuevo texto constitucional requería una mayoría de al menos dos tercios de todos los miembros de la Asamblea Constituyente. Esta mayoría estaba calificada en cuanto a que las disposiciones del texto relativas a los límites, atribuciones y funciones de las provincias no podían aprobarse sin el apoyo de dos tercios de todos los miembros del Senado.

En **Colombia**, se requerían mayorías diferentes para la aprobación por el pleno de las decisiones y de las disposiciones constitucionales, respectivamente. Para la aprobación de las decisiones, se requería una mayoría simple, siempre que estuvieran presentes más de la mitad de los delegados de la ANC. Para la aprobación de las disposiciones del nuevo texto constitucional, se requerían mayorías diferentes para su aprobación durante el Primer y el Segundo Debate del pleno. Mientras que en el Primer Debate la aprobación requería el voto favorable de la mayoría de los miembros en ejercicio (mayoría absoluta), en el Segundo Debate la mayoría requerida dependía de si la votación se refería a la aprobación de modificaciones sustanciales del texto aprobado durante el Primer Debate, o a la introducción de nuevas disposiciones, en cuyo caso la aprobación requeriría el voto favorable de dos tercios de los delegados de la ANC.

En **Túnez**, las mayorías requeridas diferían a su vez en función de si se votaba el proyecto de artículos de la constitución (en cuyo caso se requería la mayoría absoluta de los asambleístas), o si se trataba de todo el proyecto de Constitución (en cuyo caso se requería el voto de una mayoría de dos tercios de todos los miembros de la asamblea).

En **España**, la aprobación definitiva de todo el texto constitucional requería el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado.

ii. Mayorías Requeridas para la Toma de Decisiones a Nivel de Comisión

En **Sudáfrica**, **Túnez** y **España**, las decisiones a nivel de comisión se tomaron por mayoría simple. En **Sudáfrica** y **Túnez**, en caso de igualdad de votos, el miembro que presidía tenía el voto de desempate. En **Colombia**, las Comisiones Permanentes Temáticas debían aprobar el proyecto de artículos constitucionales por mayoría

absoluta de sus miembros. En **España**, a nivel de subcomisiones de la *Ponencia*, cuando se trataba de aprobar el anteproyecto constitucional, no se votaba artículo por artículo. Más bien, se buscó el consenso y, cuando no se alcanzaba, se presentaban votos particulares que se remitían a la Comisión Constituyente del Congreso como tal. En **Islandia**, el Consejo Constituyente optó por recurrir a la toma de decisiones por votación sólo en caso de que no se pudiera alcanzar el consenso sobre un asunto. Sin embargo, su Reglamento interno ni siquiera especificaba qué nivel de mayoría se requería si se sometía a votación un asunto, incluida la aprobación del texto constitucional definitivo. El Consejo Constituyente alcanzó consenso sobre el proyecto de ley y lo aprobó por unanimidad sin necesidad de votación.

Conclusiones

- ❖ La experiencia comparada resalta la importancia de establecer requisitos de mayoría para cada uno de los órganos constituyentes y no sólo para la aprobación del texto final de la constitución por parte del órgano constituyente. Asimismo, sugiere que, por lo general, se requieren mayorías más bajas a nivel de comisiones. Diferenciar entre la mayoría requerida para la aprobación de disposiciones constitucionales particulares y la mayoría requerida para la aprobación de todo el texto puede permitir a las distintas partes a expresar su apoyo o rechazo a artículos específicos, a la vez que fomenta la aprobación de todo el texto si un número suficiente de artículos que apoyan son aprobados.
- ❖ Tradicionalmente, se considera que el empleo del mecanismo de consenso (nadie se opone a la aprobación sin realizar una votación formal) favorece el alcance de compromisos.

CONTROL JUDICIAL

De manera singular, el proceso **sudafricano** exigió que la constitución aprobada por la Asamblea Constituyente fuera ratificada por el Tribunal Constitucional. En **Colombia**, la Corte Suprema de Justicia determinó que carecía de jurisdicción para ejercer la supervigilancia de la Asamblea. En **Túnez**, el tribunal administrativo consideró que carecía de jurisdicción sobre los actos de los órganos de la asamblea.

En **Sudáfrica**, la Constitución Interina preveía que el Tribunal Constitucional de Sudáfrica desempeñara un papel importante en el proceso de diseño constitucional.⁵¹ Esto se debió, en primer lugar, y de manera más significativa, al requisito de que cualquier texto aprobado por la Asamblea fuese ratificado por el Tribunal en el sentido de que cumplía con los treinta y cuatro Principios Constitucionales del Anexo 4 de la Constitución Interina. En segundo lugar, también como resultado de la facultad otorgada a la Asamblea de remitir parte de un texto propuesto, antes de su aprobación, al Tribunal Constitucional para solicitar asesoramiento sobre su posible cumplimiento de los Principios Constitucionales. En **Colombia**, aunque el decreto de convocatoria de la Asamblea Constituyente exigía inicialmente que el texto aprobado por la Asamblea fuera remitido a la Corte Suprema de Justicia para que ésta determinara si la reforma se llevaba a cabo de

⁵¹ CR en 54-55.

acuerdo con el esquema de asuntos que establecían, la Corte invalidó el requisito, argumentando que la Asamblea representaba el ejercicio del poder constituyente primario, que no puede ser limitado. Se anularon todas las referencias al esquema de asuntos, así como la disposición que otorgaba a la Corte -un poder constituido- la facultad de revisar los actos de la Asamblea Constituyente.⁵² La asamblea estableció posteriormente que las normas que aprobaba eran de carácter constitucional y, por tanto, no estaban sujetas a ninguna forma de revisión judicial. En **Túnez**, 70 asambleístas interpusieron una demanda sobre la actuación de la Comisión Mixta de Coordinación y Redacción ante el Tribunal Administrativo, que consideró que carecía de jurisdicción sobre el proceso constituyente.

Conclusiones

- ❖ **Sudáfrica** sigue siendo un raro caso de proceso constituyente en el que el proyecto de Constitución redactado por la Asamblea fue sometido a revisión judicial sobre la base de principios constitucionales previamente establecidos. Se puede argumentar que el compromiso previo con esos principios, que ofrecían garantías a todas las partes, sirvió como medida de creación de confianza que favoreció el alcance de consensos durante el proceso.

C. MECANISMOS DE CREACIÓN DE CONSENSO Y DE DESBLOQUEO

En la sección C del Informe Comparativo se examinan tanto los mecanismos formales como los informales que se idearon en las distintas fases del proceso constituyente para fomentar el alcance de consensos o desbloquear el proceso.⁵³

En **Sudáfrica**, la Constitución Interina preveía dos mecanismos formales de desbloqueo en relación con la aprobación de la constitución.⁵⁴ El primero se habría activado si una mayoría de miembros de la Asamblea hubiese votado a favor del texto constitucional pero este número no alcanzaba el requisito de dos tercios para su aprobación. En este caso, el proyecto debía remitirse al grupo independiente de expertos en derecho constitucional, que debía aconsejar a la Asamblea sobre las modificaciones del proyecto propuesto que podrían garantizar el apoyo necesario para aprobar el texto. Si este proyecto modificado no recibía el apoyo de dos tercios de los miembros de la Asamblea, se activaba el segundo mecanismo de desbloqueo. En este caso, el proyecto de texto podría ser aprobado por la mayoría de los miembros de la Asamblea, pero luego se sometería a un referéndum público para su aprobación o rechazo definitivo. El texto presentado al electorado sería aprobado como texto constitucional definitivo si el 60% de los votos emitidos en el referéndum fueran favorables a él. En caso de que el texto no fuera aprobado, se disolvería la Asamblea Constituyente, se realizarían nuevas elecciones parlamentarias y se iniciaría de nuevo el proceso de diseño constitucional.

En **Túnez**, si no se alcanzaba la mayoría de dos tercios necesaria para la aprobación del proyecto constitucional tras la segunda lectura, el procedimiento preveía un mecanismo de desbloqueo consistente en someter el proyecto de constitución a referéndum. En ese caso, debía ser aprobado por la mayoría absoluta

⁵² CR en 9, 75.

⁵³ CR 71-74.

⁵⁴ CR en 72-73.

de los electores. Sin embargo, el Acta Constitucional no preveía qué ocurriría si el proyecto constitucional era rechazado en el referéndum. Asimismo, con el proceso de redacción se estancó, una Comisión de Consenso fue creada como mecanismo de desbloqueo ad hoc.⁵⁵ Un aspecto fundamental que le permitió desbloquear exitosamente el proceso fue el hecho de que su composición no reflejaba la de la Comisión de Redacción, dominada por los partidos mayoritarios, sino que era mucho más representativa de la diversidad política dentro de la asamblea.

En **Colombia**, ni el Decreto N° 1926 ni el Reglamento de la ANC preveían mecanismos formales de desbloqueo para la aprobación de la constitución. Sin embargo, el hecho de que no hubiera mayorías absolutas de un solo partido ni a nivel de la asamblea, ni a nivel de las comisiones, hizo que la toma de decisiones requiriera necesariamente del consenso para alcanzar el requisito de la mayoría absoluta para aprobar las propuestas constitucionales. El único mecanismo de desbloqueo del Decreto N° 1926 consistía en la obligación de la ANC de adoptar un reglamento interno elaborado por el Presidente de la República en caso de que la ANC no lo hiciera dentro del plazo establecido.⁵⁶

En **Islandia**, el reglamento interno del Consejo Constituyente exigía que las decisiones se tomaran por consenso y establecía que, si no se alcanzaba el consenso en un asunto determinado, éste se decidía por votación. Sin embargo, el propio reglamento no especificaba qué tipo de mayoría se requería si se forzaba una votación sobre un asunto y no contenía ningún mecanismo de desbloqueo. Tampoco contenían ninguna disposición relativa a la forma de lograr el consenso, a pesar de preferirlo explícitamente a realizar una votación. A pesar de ello, el Consejo llegó a un consenso sobre el proyecto de ley y fue finalmente aceptado mediante el voto unánime de los 25 miembros del Consejo.⁵⁷

En **España**, aunque no estaban previstos mecanismos de desbloqueo en el proceso, las negociaciones extraparlamentarias desempeñaron un papel importante en la resolución de los bloqueos. La decisión tomada por la Ponencia de buscar aspectos mínimos de acuerdo y abstenerse de votar el anteproyecto puso la primera piedra de un proceso constituyente basado en el consenso.⁵⁸

Conclusiones

- ❖ En **Sudáfrica**, ninguno de los partidos representados en la Asamblea Constituyente quería un referéndum. A los miembros de la Asamblea les preocupaba que un referéndum pusiera en peligro los compromisos ya alcanzados, diera lugar a campañas adversas y pusiera de relieve cuestiones socialmente controvertidas, poniendo en peligro la poco sólida estabilidad de Sudáfrica. La experiencia sudafricana sugiere que tanto la perspectiva de un referéndum como la de una disolución favorecieron la construcción de consensos.
- ❖ Los procesos **sudafricano** y **tunecino** sugieren además que la creación de una comisión especial encargada de tratar las cuestiones controvertidas parece esencial para el éxito general del proceso de redacción. De manera

⁵⁵ CR en 73-74.

⁵⁶ CR en 71.

⁵⁷ CR en 72.

⁵⁸ CR en 73.

crucial, como sugiere la experiencia de Túnez con la Comisión Mixta de Coordinación y Redacción, la composición de dicha comisión especial no debe reflejar la composición de la legislatura. Más bien, las facciones deben estar representadas de forma equitativa para permitir la creación de consenso. Esto garantiza que un gran órgano electo responsable de redactar la constitución no funcione según dinámicas parlamentarias ordinarias en las que predomina la lógica de la mayoría, sino según la dinámica extraordinaria de un proceso constituyente, en el que prevalece la necesidad de consenso.

- ❖ Aunque la búsqueda de consenso es importante, puede dar lugar a formulaciones demasiado vagas de las disposiciones constitucionales. Este fue aparentemente el caso de **Islandia**.
- ❖ La amplitud de la constitución **colombiana** (380 artículos) se ha atribuido en parte a la necesidad de incorporar, a través del consenso, las propuestas de todos los diferentes grupos cuya participación permitió el modelo descentralizado que se adoptó.
- ❖ Aunque los mecanismos formales de desbloqueo siguieron siendo escasos en los ejemplos comparados, las negociaciones extraparlamentarias desempeñaron un papel importante en la creación de consenso o en el desbloqueo de varios procesos, como el de **España, Colombia y Túnez**.

D. PARTICIPACIÓN PÚBLICA

En la sección D del Informe Comparativo se examinan las diferentes formas de participación pública y las normas de transparencia que se adoptaron en los procesos constituyentes de cada uno de los cinco países.⁵⁹ El panorama comparativo presenta casos de participación pública que preceden al establecimiento formal del órgano constituyente, la participación pública durante el proceso de redacción, ya sea antes de la elaboración de los proyectos de texto para informar sobre su contenido, o después de su desarrollo para ajustarlo en vista de los comentarios formulados, así como los referendos para la ratificación del proyecto de Constitución por parte del pueblo.

Los órganos constituyentes de **Colombia, Islandia, Sudáfrica y Túnez** incorporaron normas para garantizar que el trabajo del órgano fuera transparente y accesible al público.

Tanto **Colombia** como **Islandia** llevaron a cabo actividades formales de participación pública antes de la elección de sus órganos constituyentes. Durante estas actividades, se recogieron las opiniones del público y de las organizaciones de la sociedad civil y se utilizaron para elaborar la agenda de los órganos constituyentes una vez constituidos. A mayor abundamiento, cada uno de estos cuatro países recibió iniciativas constitucionales y comentarios del público durante el proceso de redacción. **Sudáfrica, Túnez e Islandia** publicaron proyectos de textos constitucionales para que el público los comentara. **Sudáfrica y Colombia** organizaron audiencias públicas en asuntos controvertidos y **Túnez** convocó una consulta nacional de dos meses de duración sobre su segundo proyecto de texto. **Islandia** llevó a cabo un amplio programa de divulgación en las redes sociales y celebró un referéndum sobre el texto final aprobado por el Consejo Constituyente, a pesar de que la ley no lo exigía. **España** es una excepción en este sentido y sólo incluyó formalmente al público en el proceso de redacción de la constitución pidiéndole que votara en las elecciones a las Cortes y en el plebiscito que se llevó a cabo sobre el proyecto de texto final.

Los órganos constituyentes de los estados estudiados parecen haber adaptado sus enfoques sobre la participación pública a sus contextos individuales. **Sudáfrica y Colombia**, por ejemplo, que se basaron en comisiones temáticas para redactar las nuevas disposiciones constitucionales, facultaron a estas comisiones para celebrar audiencias con el fin de recibir pruebas relacionadas con determinados asuntos. **Islandia**, que tiene un alto nivel de conocimiento de Internet, estableció en el reglamento interno del Consejo que la información se transmitiría al público en el sitio web del Consejo. **Túnez** elaboró

NORMAS DE TRANSPARENCIA

Los reglamentos internos de los órganos constituyentes de **Colombia, Islandia, Sudáfrica** y **Túnez** contenían requisitos de transparencia para sus respectivos órganos y comisiones. Estos requisitos garantizaban que las sesiones plenarias estuvieran abiertas al público y a los medios de comunicación y, en los casos de **Colombia e Islandia**, permitieran la transmisión de algunas o todas las sesiones plenarias. Algunos de los órganos constituyentes estudiados fueron más allá de lo exigido en términos de transparencia en sus reglamentos internos. El Consejo Constituyente de **Islandia**, por ejemplo, difundió las grabaciones de las sesiones, las actas de las sesiones y las entrevistas con los miembros del Consejo en su sitio web y en las páginas de las redes sociales.⁶⁰ La Asamblea Constituyente de **Sudáfrica** llevó a cabo una amplia campaña en los medios de comunicación para difundir información sobre el trabajo de la Asamblea. Esta campaña incluyó boletines semanales, programas de radio y apariciones en televisión.⁶¹

Conclusiones

- ❖ Sobre la base del Informe Comparativo, parece que es habitual que los órganos constituyentes contemporáneos incluyan requisitos formales de transparencia en sus reglamentos internos. Estos requisitos pueden incluir detalles tales como los arreglos logísticos que deben hacerse para acomodar a los miembros del público en la cámara de la Asamblea, o quién podría decidir que una sesión debe celebrarse en privado y por qué motivos.
- ❖ Estas normas de transparencia son fundamentales, ya que permiten a las personas interesadas supervisar personalmente el trabajo de un órgano constituyente y facultan a los medios de comunicación para informar con precisión sobre los procedimientos. Esto mejora la capacidad del público para hacer que los representantes elegidos rindan cuentas y aumenta la sensación de inclusión del público en el proceso constituyente en general.

⁶⁰ CR en 76-77.

⁶¹ CR en 77-78.

INICIATIVAS Y COMENTARIOS DEL PÚBLICO

Como se ha mencionado en la sección B de más arriba, los órganos constituyentes de **Colombia, Islandia, Sudáfrica y Túnez** permitieron a los ciudadanos presentar iniciativas constitucionales.

Los órganos constituyentes de **Sudáfrica, Túnez e Islandia** publicaron sendos borradores de textos constitucionales para comentarios del público. Los comentarios recibidos y la respuesta del público pueden influir en el contenido del proyecto de texto final. La publicación de los proyectos de texto en **Túnez**, por ejemplo, dio lugar a movilizaciones contra ciertas disposiciones consideradas discriminatorias para las mujeres, que finalmente acabaron siendo eliminadas del texto debido a ellas. La Asamblea Constituyente de **Sudáfrica** publicó informes tras un amplio proceso de consulta pública.⁶² El informe detallaba las propuestas y los comentarios recibidos por el órgano, el proceso aplicado para su consideración, y si se habían incorporado al proyecto de texto constitucional y cómo.

Conclusiones

- ❖ Es importante que los reglamentos internos estipulen cómo y en qué medida deben tenerse en cuenta las observaciones del público durante el proceso de redacción. El Consejo Constituyente de **Islandia** recibió miles de propuestas del público, pero la falta de un procedimiento claro para analizarlas e incluirlas en el proyecto de texto ha sido destacada por muchos comentaristas que sostienen que las propuestas no se incorporaron de forma coherente. En **Túnez**, el reglamento de la Asamblea tampoco hablaba inicialmente de este asunto. Por ello, se modificó para otorgar a las comisiones constituyentes temáticas la autoridad y la responsabilidad de estudiar los comentarios y las sugerencias del público.
- ❖ Aunque rara vez se incluye en el reglamento, el proceso de informar sobre las iniciativas públicas y los comentarios recibidos puede animar al público a participar en el trabajo de un órgano constituyente. Esto se debe a que el proceso de información pública garantiza que los miembros del público sientan que sus opiniones se han tenido en cuenta e indica por qué se han excluido determinadas ideas. Para agilizar este proceso, no es necesario abordar individualmente cada comentario o propuesta específica recibida. En su lugar, los comentarios y propuestas pueden agruparse en temas generales y ser comunicados.

OTROS ENFOQUES INNOVADORES DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Muchos de los procesos de participación pública llevados a cabo por los órganos constituyentes de **Colombia, Islandia, Sudáfrica y Túnez** no tenían un mandato explícito o implícito en sus reglamentos. A pesar de ello, se emplearon varios enfoques innovadores. En **Sudáfrica**, por ejemplo, las comisiones temáticas celebraron audiencias públicas sobre asuntos controvertidos, como la discriminación positiva. Los órganos constituyentes de **Islandia y Túnez** recurrieron a sus sitios web para difundir y recibir información.

⁶² CR en 78.

Islandia, en particular, también utilizó sitios web de medios sociales como Facebook y YouTube para convocar debates públicos y compartir información.⁶³ Dado que estas plataformas alcanzan a millones de usuarios, sustituyeron la necesidad de que el Consejo dependiera de las representaciones en persona, como lo hicieron Sudáfrica y Colombia. **Túnez** creó una plataforma en su sitio web a través de la cual los particulares podían comentar los proyectos de disposiciones constitucionales. Sin embargo, debido a la falta de publicidad adecuada de esta plataforma, pocas personas la utilizaron realmente.

Conclusiones

- ❖ Cabe destacar que la mayoría de las iniciativas de participación pública llevadas a cabo por los órganos constituyentes estudiados no tenían un mandato específico en cuanto a sus reglamentos internos. Si bien a pesar de ello se llevaron a cabo numerosos programas innovadores de participación pública, es preferible que los reglamentos internos lo contemplen en su totalidad.
- ❖ Las audiencias públicas pueden ser útiles tanto en la fase de redacción como en la de negociación del proyecto constitucional. Las audiencias públicas están, por su naturaleza, abiertas al público y pueden servir para recabar diversas opiniones sobre un mismo asunto. Además, animan al público a debatir los temas controvertidos que pueden reflejarse en el texto constitucional antes de que éste se convierta en ley. Esto facilita sentimientos de inclusión en el proceso de toma de decisiones y permite una defensa ciudadana que puede ser fundamental para fomentar la aceptación de las disposiciones controvertidas, una vez que son ley.
- ❖ Confiar en los métodos de participación en línea con el público crea la oportunidad de llegar a miembros de la población que de otro modo podrían quedar excluidos debido a su ubicación o a la falta de acceso a los medios de comunicación convencionales. Sin embargo, depender de las soluciones en línea sólo es posible cuando hay una alta conectividad a Internet y no puede ser el único medio para involucrar al público o se corre el riesgo de excluir a aquellos grupos poblacionales que no tienen o no pueden acceder a Internet.

REFERÉNDUMS

Una última, pero fundamental, observación relacionada con la participación pública es que algunos estados se basan en un referéndum público para aprobar el texto final redactado por el órgano constituyente. Esto también es una forma de participación pública, ya que es el pueblo el que finalmente promulga el nuevo texto constitucional. Por ejemplo, **España** celebró un referéndum en 1978 tras la aprobación de un proyecto de texto por ambas cámaras de su órgano constituyente.⁶⁴ En **Islandia**, se celebró un referéndum no vinculante sobre el proyecto de texto a pesar de que el marco legal no lo exigía.⁶⁵

Conclusiones

⁶³ CR en 77.

⁶⁴ CR en 56, 64.

⁶⁵ CR en 49.

- ❖ Al igual que con otras formas de participación pública, es importante que el público tenga acceso a la información sobre el proyecto de texto y, en concreto, sobre la opción que están ejerciendo en el referéndum. Por lo general, los referéndums se regirán por la legislación nacional y no por el reglamento del órgano constituyente, pero éste puede considerar la posibilidad de divulgar material a favor de la aprobación del proyecto de texto.

4. CUESTIONES PENDIENTES EN EL CONTEXTO CHILENO

Aunque algunos aspectos del proceso constituyente chileno se abordan en la Constitución, la mayoría deben ser determinados por la Convención tras su elección. En la siguiente sección se exponen brevemente las cuestiones que la Convención deberá abordar mientras negocia su reglamento interno.

A. ESTRUCTURA INTERNA DE LA CONVENCION

Como preocupación inicial, la Convención tendrá que determinar cómo redactar y adoptar su reglamento interno. Es fundamental que este proceso no retrase la redacción del texto constitucional propiamente tal.

En cuanto a la estructura interna de la Convención, además de determinar las funciones del Presidente, del Vicepresidente y de la secretaría técnica, la Convención deberá determinar: qué otros órganos creará; si creará comisiones temáticas de redacción y, en caso afirmativo, cómo se determinará su tamaño y composición; si creará otras comisiones que asistan en el proceso de redacción y, en caso afirmativo, cómo se determinará su tamaño y composición. En relación con la secretaría técnica, la Convención tendrá que definir su papel en el proceso de redacción, y si sus miembros integrarán alguna de las comisiones y, en caso afirmativo, en qué calidad. También deberá definir el rol de la secretaría técnica en relación con la participación pública y el cumplimiento de las normas de transparencia que establezca. Será importante considerar cómo puede utilizarse el nombramiento de personas para las estructuras internas con el fin de lograr objetivos políticos, como el alcance de consensos y la representación equitativa de los grupos de la oposición dentro de la Convención.

B. PROCESO

Más allá de la hoja de ruta establecida en la Constitución, la Convención deberá definir el proceso de redacción. Las decisiones más importantes consisten en determinar el grado de descentralización de dicho proceso, lo que incluye: si el derecho a presentar propuestas sobre el contenido se ampliará a entidades externas a la Convención y, en caso afirmativo, en qué fase o fases del proceso; si se encargará a varias comisiones temáticas la tarea de redactar las disposiciones constitucionales o si el anteproyecto se confiará a una única comisión interna o a una comisión externa de expertos; y si expertos externos serán involucrados en el proceso de redacción y, en caso afirmativo, cómo y en qué fase.

La Convención también tendrá que considerar el número de lecturas a las que se someterá el texto constitucional, y las normas que se aplicarán a estas lecturas, particularmente en relación con la posibilidad de presentar y discutir

modificaciones. Aunque el artículo 133 de la Constitución chilena establece que "las normas" de la Constitución requerirán una mayoría de dos tercios para su aprobación, la Convención tendrá que decidir cuándo realizará dicha votación, y si se aplicará a cada disposición, o a todo el texto. Es importante, también que la Convención determine el quórum del pleno, y si éste variará en función de si se toman o no decisiones. También tendrá que considerar los requisitos de quórum para las sesiones de las comisiones, y las normas de toma de decisiones (mayoría) a nivel de comisión.

C. MECANISMOS DE CREACIÓN DE CONSENSO Y DE DESBLOQUEO

Teniendo en cuenta el plazo relativamente ajustado en el que la Convención deberá concluir sus trabajos, es posible que deba prestar especial atención a la cuestión de cómo promover el alcance de consensos, ya sea a nivel de comisión o de sesión plenaria.

D. PARTICIPACIÓN PÚBLICA / TRANSPARENCIA

La Convención tendrá que determinar, entre otras cosas, las modalidades a través de las cuales tratará de involucrar al público; si tendrá en cuenta las sugerencias y comentarios del público y, en caso afirmativo, en qué fase o fases del proceso de redacción; y, en caso de que se admitan presentaciones del público, la forma en que las considerará.

El desarrollo de constituciones a lo largo de los años demuestra que cada vez se presta más atención a la transparencia del proceso constituyente. Sin embargo, una evaluación de la práctica comparada demuestra igualmente que para lograr el consenso -lo que significa alcanzar un compromiso que satisfaga a la mayoría requerida- puede ser necesario prever un foro (una comisión particular) que negocie a puertas cerradas.