

EL REGLAMENTO GENERAL DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Piedad García-Escudero Márquez
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
Letrada de las Cortes Generales

I LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Trataré de situar la actuación de la Convención en el contexto normativo en que se desarrolla, en primer lugar, la reforma de la Constitución chilena.

Excusen esta mirada desde fuera, que seguramente contendrá errores de interpretación u omisiones.

El estallido social de octubre de 2019 en Chile concluyó con un acuerdo de 15 de noviembre que a su vez dio lugar a una reforma de la Constitución que permitía pasar “de la ley a la ley” abriendo un proceso constituyente.

El capítulo XV regula el **procedimiento para elaborar una Nueva Constitución Política** de la República, previendo la convocatoria de un primer plebiscito inmediato¹ sobre la voluntad de aprobar una nueva Constitución (siendo la pregunta “¿Quiere usted una Nueva Constitución?”) y sobre el tipo de órgano que debiera redactar la Nueva Constitución. A esta segunda pregunta, el 79 por 100 de los votantes rechazó que la Convención Constitucional estuviera compuesta por igual número de parlamentarios y electos y votó porque estuviera integrada exclusivamente por miembros elegidos popularmente.

¹ Plebiscito Nacional 2020, convocado para el 26 de abril y aplazado hasta el 25 de octubre por la pandemia de COVID-19.

Los 155 Convencionales Constitucionales fueron elegidos en mayo de 2021 – tras un aplazamiento a causa de la pandemia- de forma que permitiera una composición paritaria, con 17 representantes de los pueblos originarios. En la Cámara electa destaca el gran número de independientes de los partidos políticos. Daniel Fernández Cañueto ha expuesto las consecuencias que ello tiene en el funcionamiento de la Convención, visibles ya desde la aprobación de los Reglamentos, pues los acuerdos se alcanzan más por agregación que por compromisos o cesiones recíprocas, incorporando la mayoría de las demandas como principios rectores (arts. 3 y 64 del Reglamento General).

Continuando con las normas constitucionales, la Constitución Política contiene algunas **normas para el funcionamiento de la Convención:**

- Su artículo 133, además de referirse a la sesión de instalación -en la que la Convención debía elegir a un Presidente y a un Vicepresidente por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio-, establece que la Convención deberá aprobar las normas [de la nueva Constitución] y el reglamento de votación de las mismas por un **quórum de dos tercios** de sus miembros en ejercicio, no pudiendo alterar los quórums ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos.
- El estatuto de los Convencionales constituyentes se halla regulado en el artículo 134 de la Constitución, con remisión asimismo a otros preceptos referidos a diputados y senadores (arts. 1 con excepción de los incisos primero y segundo, 58, 59, 60 y 61)
- La constitución de la Secretaría Técnica prevista por el artículo 133 de la Constitución, conformada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional. En aplicación de lo previsto en este artículo, el Secretario provisional es un funcionario de la Cámara de Diputados y esta ha facilitado una cincuentena de servidores públicos, según declaraciones del Presidente.

La Constitución reformada fija asimismo el **plazo** con que cuenta la Convención para redactar y aprobar la propuesta de nueva Constitución, nueve meses prorrogables por una sola vez por tres meses (art. 137). El artículo 142 de la Constitución se refiere a la comunicación al Presidente de la República de la

propuesta de texto constitucional aprobada por la Convención, a los efectos de convocatoria a plebiscito nacional constitucional a los tres días siguientes.

En cuanto a la **entrada en vigor** de la nueva Constitución, el artículo 138 de la Constitución vigente permite que la Convención pueda establecer disposiciones especiales de entrada en vigencia de alguna de las normas o capítulos de la Nueva Constitución. Es importante destacar que el mismo artículo 138 establece limitaciones respecto de las autoridades electas por votación popular, así como que la Nueva Constitución deberá establecer el modo en que las otras autoridades que la vigente Constitución establece cesarán o continuarán en sus funciones.

En todo caso, se producirá con la aprobación la consiguiente **derogación** de la Constitución en la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Nueva Constitución, dentro de los diez días de su promulgación y juramento en acto público ante el Congreso Pleno, una vez aprobada en plebiscito.

Finalmente, el artículo 135 de la Constitución vigente establece los siguientes **límites materiales**: “El texto de la nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

II EL REGLAMENTO GENERAL DE LA CONVENCIÓN

Antes de entrar en el examen del Reglamento General, ha de tenerse presente que es uno de los cuatro aprobados por la Convención, junto a los de ética, participación y consulta indígena y participación popular², materias todas ellas que en recientes reformas suelen incluirse en el reglamento parlamentario conceptualmente único, o en normas de desarrollo de aquél.

² Reglamento de ética y convivencia; prevención y sanción de la violencia política y de género, discursos de odio, negacionismo y distintos tipos de discriminación; y de probidad y transparencia en el ejercicio del cargo; Reglamento de mecanismos, orgánica y metodologías de participación y educación popular constituyente; y Reglamento de participación y consulta indígena.

1. Naturaleza de la Convención

Desde su artículo 1, el Reglamento General de organización y funcionamiento de la Convención Constitucional, aprobado el 13 de septiembre de 2021 y publicado el 13 de octubre *desborda el contenido* propio de un Reglamento parlamentario, exponiendo la naturaleza y finalidad de la Convención Constitucional, a la que define como asamblea representativa, paritaria y plurinacional, de carácter autónomo, convocada por el pueblo de Chile para ejercer el poder constituyente originario. Se añade que la Convención reconoce que la soberanía reside en los pueblos y que está mandatada para redactar una propuesta de Constitución que será sometida a un plebiscito, y que las normas del Reglamento se interpretarán en el sentido que facilite este fin.

Tiene sentido que el Reglamento de una Asamblea constituyente señale su función como tal, lo que llama la atención en este artículo es la combinación del carácter representativo con la autoatribución del poder constituyente originario, a la vez que el reconocimiento de la soberanía del pueblo, que excede de, al menos, la parte dispositiva de un Reglamento y hubiera podido situarse en una exposición de motivos o preámbulo.

De otra parte, recordemos que la función de la Convención es exclusivamente constituyente, y que coexiste con las dos Cámaras legislativas, la Cámara de Diputados y el Senado, que continúan desarrollando sus funciones. Esto planteaba la posibilidad de roces, que al parecer se dieron en una primera fase de actuación de la Convención.

2. Contenido

a) *Principios rectores*

El Reglamento General, define su objeto incluyendo principios, además de la organización, el funcionamiento y las reglas de procedimiento de la Convención.

Esto es totalmente ajeno a un Reglamento de una Cámara, porque en realidad está preestableciendo el resultado de su labor.

En efecto, el artículo 3, bajo el título *Principios rectores del Reglamento*, señala que éstos constituyen las bases democráticas y legítimas del proceso constituyente, teniendo todos la misma relevancia. Y a continuación, al enumerar el listado de estos principios (de gran diversidad, siendo algunos aplicables a la interpretación del Reglamento, otros a los miembros de la Convención, otros a su actuación y al proceso constituyente y otros al resultado de su actuación, pues encontrarían su lugar más adecuado en la nueva Constitución), establece que *el presente Reglamento y el actuar de la Convención* deberán respetar y aplicar los principios.

Estos principios, que abarcan a todas las letras del alfabeto de la a a la z, son: preeminencia de Derechos Humanos, igualdad y prohibición de discriminación, enfoque de género y perspectiva feminista, plurinacionalidad, interculturalidad, descentralización, equidad territorial, plurilingüismo, participación popular incidente, participación incidente de pueblos indígenas y consulta indígena, probidad y ética, enfoque de cuidados, respeto y cuidado de la naturaleza y aplicación de un enfoque ecológico, eficacia, coherencia, enfoque de niñez y adolescencia, enfoque de culturas, patrimonio y arte, publicidad y transparencia, economía y cuidado de los recursos públicos, principio de interpretación pro persona, pluralismo, tolerancia, deliberación informada, lenguaje claro e inclusivo, trazabilidad y perspectiva socioecológica.

b) *Comisiones temáticas*

El *desbordamiento* del contenido típico de un Reglamento se aprecia también en el apartado (párrafo) dedicado a las comisiones temáticas, encargadas de estudiar, deliberar y aprobar propuestas de normas constitucionales y disposiciones transitorias para su discusión y aprobación por el Pleno.

En efecto, respecto de las 7 comisiones temáticas, el Reglamento *fija los temas* que la comisión debe como mínimo abordar. Esto puede ser considerado como una división funcional de competencias en relación con el contenido de la nueva constitución. Lo excepcional es que el Reglamento fije respecto de una de ellas los *principios y objetivos* que han de regir no sólo su actuación, sino sus propuestas, con lo cual se podría estar preestableciendo el contenido de la futura Constitución en esta norma instrumental.

Así ocurre respecto de la Comisión de forma de Estado, ordenamiento, autonomía, descentralización, equidad, justicia territorial, gobiernos locales y organización fiscal (art. 64), respecto de la cual se fijan 13 principios –algunos con expresión de lo que deben procurar las propuestas- y 6 objetivos.

3. Procedimiento de elaboración de la nueva Constitución.

El procedimiento de elaboración de la Constitución adolece de **la falta de previsión de un borrador previo** del que partir, de carácter unitario y redactado por un grupo de trabajo, como ocurrió con la Constitución española de 1978. Ello influirá seguramente en el resultado final, pero también en la posibilidad de que llegue o no a término, y es probable consecuencia de la composición de la Convención, en la que no hay interlocutores válidos para negociar entre unos pocos que representen a un grupo de miembros, dado el número de independientes o de causas específicas que defienden (Fernández Cañueto).

Destaca entonces la **importancia de las comisiones**, que trabajarán por separado sobre la temática de su competencia –dedicando una semana al mes al trabajo territorial de los convencionales-, previa presentación de iniciativas por los propios constituyentes (iniciativas convencionales presentadas por 8 a 16 miembros) o por la sociedad civil (iniciativa popular, procedente de la sociedad civil, los pueblos originarios, el pueblo tribal afrodescendiente, niños, niñas y adolescentes). Tras su admisión, sistematización y clasificación por la Mesa directiva, se da cuenta al Pleno, en el que se debate la admisión de las iniciativas impugnadas, y se distribuyen a las comisiones.

En las comisiones también debe abrirse un plazo de participación popular. Los convencionales pueden presentar indicaciones.

La coordinación entre las comisiones se pretende asegurar mediante un mecanismo de **transversalización**, designando en cada una dos enlaces transversales –que no obstante rotarán cada dos meses, impidiendo la continuidad en esta labor- que se reunirán al menos una vez al mes.

La Coordinación de cada comisión (órgano paritario compuesto por dos convencionales encargado de dirigir los debates y de informar al Pleno sobre el avance de la Comisión, que se vincularán con otras comisiones al menos dos veces al mes para lograr la mayor armonización posible en el debate de cada tema, art. 74) sistematizará las propuestas en un texto al que se podrán presentar indicaciones (art. 91); ambas serán votadas tras el debate, siendo la propuesta de norma constitucional aprobada por la comisión comunicada al Pleno mediante un completo informe, que incluye los antecedentes, informes, síntesis de opiniones y propuestas de minoría (art. 93).

El **debate en Pleno** se realiza sobre las distintas propuestas normativas aprobadas por las comisiones, lo que complica el procedimiento, pues una vez debatidas y aprobadas todas las propuestas (o antes, si faltan veinte días o menos para la expiración del plazo prorrogado de funcionamiento de la Convención) el Pleno ha de acordar el cierre del debate constitucional (art. 98). Seguidamente, en el plazo de 5 días, la Mesa directiva presentará el Proyecto de Constitución que consolidará el total de normas constitucionales aprobadas por la Convención (art. 99), constituyéndose la **Comisión de Armonización** que presentará al Pleno un informe con indicaciones sobre el texto, orden y estructura. Se abrirá un plazo para que los constituyentes presenten indicaciones adicionales o alternativas, que se votarán en el Pleno, además del informe.

No se ocultan las dificultades de esta fase final, casi sin tiempo, en el que han de refundirse partes elaboradas y aprobadas por separado, sobre las que pueden reabrirse debates políticos. No se indica la mayoría por la que deben aprobarse las propuestas en esta fase de revisión por el Pleno, pero parece que debería ser asimismo por dos tercios. Se trata de una fase de revisión, por otra parte, de gran importancia para la coherencia de la nueva Constitución, de la que depende su futura aplicación e interpretación.

Los primeros artículos han sido aprobados por el Pleno los días 17 y 18 de febrero de 2022 por mayoría de dos tercios, referidos al Estado regional que se instituye y a los principios en materia de “Sistemas de justicia”.

Una última consideración sobre los **plebiscitos dirimientes** previstos en el artículo 97 RG y regulados en el Reglamento de Participación para las propuestas de norma constitucional rechazadas en comisión, regulados en los artículos 37 a 41 del Reglamento de Mecanismos, orgánica y metodologías de participación y educación popular constituyente. Aparte de lo que supone en cuanto a entorpecimiento del trabajo contra reloj de la Convención, no cabe sino manifestarse en contra de su inserción en el procedimiento de una Cámara *representativa* elegida precisamente como constituyente, habiéndose manifestado ya el pueblo en dos ocasiones (plebiscito de entrada y elecciones convencionales) y debiendo posteriormente ratificar el texto de nueva Constitución.