



# Procesos Constitucionales Comparados

Febrero de 2021

## Sobre el autor

**Rafael Bruno Macía Briedis**, PhD

Fellow en el Center for Constitutional Democracy (Indiana University Bloomington) y graduado en Derecho por la Universidad de Navarra y la Maurer School of Law (Indiana University Bloomington)(JD). Su investigación doctoral se centra en la aplicación de la teoría del poder constituyente originario en los procesos de reforma constitucional (especialmente en la República Bolivariana de Venezuela), así como en el impacto de dicha teoría sobre las bases del constitucionalismo.

## Sobre IDEA Internacional

Fundado en 1995, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en el mundo. El Instituto es la única organización intergubernamental con un mandato global exclusivamente enfocado en las áreas de la democracia y las elecciones, y está comprometido con la promoción de una agenda orientada a apoyar la construcción de la democracia a nivel global. Conformado por 33 Estados Miembros de todos los continentes, IDEA Internacional apoya el desarrollo y el fortalecimiento de instituciones y procesos democráticos, y promueve la democracia sostenible, efectiva y legítima a través de diversos recursos como el conocimiento comparado o los diálogos y las asociaciones a nivel global, regional y nacional.

## Reglamentos de órganos constituyentes

### Panorama comparativo

Rafael Bruno Macía Briedis

#### Primera reunión del órgano constituyente

Las decisiones relativas a la configuración inicial de un órgano constituyente a menudo son cruciales para el desarrollo del proceso constituyente<sup>1</sup> y <sup>2</sup>. A este respecto, revisten especial importancia las cuestiones que es preciso resolver antes de que el órgano constituyente pueda empezar a desempeñar sus funciones adecuadamente, dado que dichas cuestiones sientan las bases del funcionamiento interno del órgano durante las fases iniciales, esto es, antes de que se establezcan de manera definitiva sus propias normas de funcionamiento. Se trata de cuestiones como quién presidirá la primera reunión del órgano constituyente, cómo se elaborará su reglamento y y quién se encargará de ello, o cuál será el plazo para la elaboración de dicho reglamento.

Por razones obvias, los reglamentos —que son el objeto de este análisis— no suelen contener las respuestas a estas preguntas, ya que la existencia de dichos reglamentos implica que cualquier cuestión o desacuerdo en torno a tales respuestas debe resolverse antes de que se promulgue el reglamento y, por tanto, se trata de cuestiones que quedan fuera de su alcance. No obstante, podemos encontrar algunas orientaciones entre las normas habilitantes que suelen definir la naturaleza y las competencias de un órgano constituyente.

Por ejemplo, en lo que respecta a la función de convocar y presidir la primera reunión de un órgano constituyente, en la Constitución provisional de Sudáfrica de 1993 (que sirvió como marco general para todo el proceso constituyente) tal responsabilidad recayó en el presidente del Senado, quien debía convocar a la Asamblea Constitucional (compuesta por representantes

1. Los ejemplos empleados en esta guía incluyen a órganos constituyentes tales como las asambleas constitucionales independientes del Poder Legislativo (Colombia y Ecuador), así como a poderes legislativos constituyentes (Túnez) o asambleas convocadas como órganos independientes del Poder Legislativo pero compuestas por sus mismos miembros (Sudáfrica). Salvo que se indique lo contrario, todas las referencias del texto a normas o artículos remiten a los reglamentos del último órgano constituyente convocado en cada uno de los países considerados.

2. La presente guía fue elaborada en colaboración con el Observatorio para la Nueva Constitución, y en apoyo al proceso constituyente de Chile, por lo que se hace especial referencia a las normas chilenas, contenidas en la Constitución Política de la República de Chile, que regulan algunos aspectos básicos del proceso de cambio constitucional. Se hará referencia a ellas cada vez que se aborde un tópico regulado también por la normativa chilena.

de ambas cámaras del Parlamento) a más tardar siete días después de la sesión inicial del Senado. El presidente del Senado también tenía la tarea de presidir la elección de aquellas personas integrantes de la Asamblea que ocuparían la presidencia y la vicepresidencia (párrs. 68 y 69)<sup>3</sup>.

En Túnez, por el contrario, el Presidente interino de la República fue el encargado de convocar la sesión inaugural de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), así como de presidir su inicio. En dicha sesión debía asignar la presidencia provisional al miembro de mayor edad de la ANC de mayor edad, a quien asistirían los miembros de menor edad (una mujer y un hombre, según las normas 1 y 2). A continuación, el presidente o la presidenta provisional supervisaría la elección de la presidencia de la ANC, con la ayuda de un comité electoral —compuesto por un miembro de cada uno de los cinco partidos con mayor representación en la Asamblea Nacional Constituyente—, a cargo de escrutar los votos y de vigilar el procedimiento electoral (normas 3 a 5).

En el caso de Túnez, resulta interesante que las disposiciones relativas a la reunión inaugural estuviesen incluidas en el propio Reglamento de la ANC, que también contemplaba la formación de un comité ad hoc para la elaboración del Reglamento de la Asamblea, cuya elección se llevaría a cabo durante la sesión inaugural de la ANC de conformidad con una fórmula basada en la representación proporcional de los partidos (norma 8). No se trata de un procedimiento inusual: tal como indica el manual de Interpeace sobre la elaboración y la reforma constitucional, los órganos constituyentes que redactan sus propios reglamentos suelen hacerlo por medio de un comité, dada la dificultad que entraña que un órgano decisorio de gran tamaño, como el órgano constituyente en conjunto, elabore tales reglamentos. Asimismo, cuando algún partido político domina el órgano constituyente, dicho partido suele insistir en dominar también el comité responsable de elaborar el reglamento, situación que las normas de representación proporcional suelen favorecer (Brandt et al., 2011, pág. 181).

Por otro lado, también es posible que la iniciativa de redacción del reglamento simplemente recaiga en la directiva del órgano constituyente, como ocurrió en Ecuador (2008), donde —tal como se indica en el tercer considerando del Reglamento de la Asamblea, y de conformidad con el requisito establecido en el artículo 9 del Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente (denominado, de aquí en adelante, Estatuto de la Asamblea Constituyente)— la Asamblea debió aprobar su propio Reglamento por mayoría absoluta, a partir de la propuesta presentada por la comisión directiva.

Cabe mencionar que, cuando no existe un procedimiento claro y previamente establecido para la aprobación del reglamento, o cuando se delega la resolución de cuestiones controvertidas sobre el proceso constituyente al propio órgano constituyente, es posible que se produzcan retrasos importantes en su labor sustancial. Este fue el caso de Bolivia, donde la falta de acuerdo sobre el umbral de votación para aprobar las disposiciones constitucionales dio lugar a una negociación en el seno de la Asamblea que duró siete meses, lo que dilató la aprobación definitiva del reglamento (Brandt et al., 2011, pág. 334). Quizá un plazo más aceptable (aunque sin duda breve) sea el establecido en el Estatuto de la Asamblea Constituyente de Ecuador (art. 9), que, desde la fecha de celebración de la sesión inaugural, otorgaba siete días al órgano constituyente para la aprobación de su reglamento.

3. En el caso de Chile, el artículo 133 de la Constitución vigente establece que el presidente de la República debe convocar dentro de los tres días siguientes a la calificación de la elección de los convencionales constituyentes, mediante un decreto supremo exento, a la primera sesión de instalación de la Convención, la cual deberá realizarse 15 días después de la publicación del decreto. En esa sesión inaugural se debe elegir al presidente y al vicepresidente, por mayoría absoluta de los miembros en ejercicio. La Convención también deberá aprobar las normas del reglamento, si bien no existe un plazo para que ello ocurra.

## El proceso constituyente

El reglamento de un órgano constituyente o sus normas habilitantes en ocasiones incluyen una guía general acerca del desarrollo del proceso constituyente en conjunto, incluidos asuntos tales como el plazo del proceso, el lugar donde se celebrarán las reuniones del órgano constituyente, los requisitos específicos de transparencia y las expectativas respecto de la participación pública.

### Plazos

Con el fin de evitar que un proceso constituyente se prolongue demasiado (y se pierda, por tanto, el ímpetu del momento o el apoyo ciudadano), resulta importante establecer un plazo concreto para completarlo, si bien también es importante que dicho marco temporal no sea demasiado corto, de manera que el proceso no se desarrolle de manera precipitada.

Entre los distintos plazos u hojas de ruta posibles, se incluyen una fecha final para la aprobación de la constitución, una especificación adicional del orden en que se deben llevar a cabo las diferentes tareas constituyentes (aun cuando no se definan los plazos internos), una secuenciación concreta con un plazo determinado para cada una de esas tareas o (como en el proceso de Bougainville) un calendario de los eventos establecidos con relación a otros eventos en lugar de a plazos (Brandt et al., 2011, págs. 46 y 47).

En general, los marcos temporales de los procesos constituyentes, así como sus procesos internos, han diferido enormemente en todo el mundo. La Constitución provisional de Sudáfrica, por ejemplo, establecía que debía aprobarse una nueva constitución en los dos años siguientes a la primera sesión de la Asamblea Nacional (apdo. 1 del párr. 73) sin definir plazos internos. Sin embargo, el Reglamento de la Asamblea Constituyente de Colombia especificaba las fechas de inicio y finalización del mandato de la Asamblea (5 de febrero y 4 de julio de 1991), así como los plazos de presentación y debate de las propuestas (8 de marzo y 31 de mayo), de conclusión y votación del segundo debate (30 de junio), y de votación de las revisiones (técnicas o gramaticales) finales del nuevo texto constitucional (3 de julio)<sup>4</sup> (arts. 2, 29, 37, 41 y 42).

### Transparencia

Los requisitos de transparencia pueden referirse a distintos objetos. Entre ellos, se encuentran las personas que integran el órgano constituyente, que en el caso de Ecuador (art. 17) debían presentar una declaración del impuesto a la renta y una declaración patrimonial juramentada al inicio y al término de su mandato, para su publicación en la página web de la Asamblea, posiblemente a fin de informar a la ciudadanía sobre su integridad.

No obstante, los requisitos de transparencia se centran normalmente en las sesiones y los debates del órgano constituyente, así como en las decisiones que se adoptan en su seno. En términos generales, la presunción inicial es (o debería ser) la de favorecer el acceso de los medios de comunicación a las deliberaciones constituyentes. Esta ha sido la norma en Colombia (art. 60), Ecuador (art. 62) y Sudáfrica (norma 17A).

Sin embargo, puede haber motivos para diferenciar entre las sesiones plenas y las de las comisiones, dado que es posible que en estas últimas se dé más valor al hecho de que las negociaciones se desarrollen de manera genuina. En este sentido,

4. En el caso de Chile el artículo 137 de la Constitución vigente señala que la Convención deberá redactar y aprobar una propuesta de texto de la nueva constitución en un plazo máximo de nueve meses, contado desde su instalación, el que podrá prorrogarse, por una sola vez, por tres meses. La prórroga deberá ser solicitada por quien ejerza la presidencia de la Convención o por un tercio de sus miembros, no más de 15 días antes del vencimiento del plazo de 9 meses, ni luego de los 5 días previos a dicho vencimiento.

Los marcos temporales, de los procesos constituyentes, así como sus procesos internos, han diferido enormemente en todo el mundo

Si se opta por la publicidad, también es importante garantizar que la ciudadanía pueda acceder de manera adecuada a las deliberaciones del órgano constituyente

en Túnez el Reglamento establecía que las sesiones plenarias debían ser públicas en general y que las sesiones sobre asuntos relacionados con la constitución no podían celebrarse en secreto ni siquiera cuando se contara con la otrora decisiva mayoría absoluta (normas 76 y 78), mientras que los comités podían decidir en contra de la celebración pública de sus sesiones si así lo decidía la mayoría de sus miembros.

Si se opta por la publicidad, también es importante garantizar que la ciudadanía pueda acceder de manera adecuada a las deliberaciones del órgano constituyente, lo cual posiblemente requiera el acceso de los medios de comunicación a las sesiones, así como su retransmisión por radio y televisión (como ocurrió en Sudáfrica y Túnez), además de la publicación de información pertinente —como el registro de las votaciones y otros documentos relevantes (Ecuador, arts. 54 y 62)— en la página web del órgano constituyente. Puede establecerse, además, un órgano específico en su seno con el fin de facilitar la difusión de información entre la ciudadanía y el acceso público a dicha información, tal como la Unidad de Comunicación Social de Ecuador (art. 60) y el Comité de Relaciones Cívicas de Nepal (2008, norma 67).

### Participación pública y educación cívica

Existe una tendencia creciente hacia la inclusión de requisitos relacionados con la educación cívica y la participación pública en los procesos constituyentes. Mientras que la primera medida tiene por objeto educar a la ciudadanía sobre el proceso constituyente, sobre un borrador constitucional concreto o incluso sobre el constitucionalismo en general, la segunda se orienta a recabar la opinión del público con el fin de informar ya sea sobre el propio proceso constitucional o sobre el contenido de la constitución.

Aunque hay mucho que decir sobre las particularidades de la educación cívica y la participación pública —cabe considerar, por ejemplo, los posibles métodos que se pueden adoptar o las diferentes etapas del proceso constituyente en que esos métodos son de aplicación, y los grupos sociales que pueden verse implicados (para obtener un análisis detallado, véase Houlihan y Bisarya, de próxima publicación)—, en lo que respecta a la función de los órganos constituyentes y sus reglamentos, una cuestión especialmente relevante consiste en establecer qué unidad será la responsable de interactuar con la ciudadanía.

Así, quizá tenga sentido que un órgano de gran tamaño responsable de la mayoría de las etapas del proceso (como suele ser el caso de las asambleas constituyentes) establezca su propio comité de consulta con la ciudadanía, tal como ocurrió en Bolivia (2009) y en Nepal (2010). Otra posibilidad es que el gobierno cree un órgano independiente para consultar al público e informar al órgano constituyente, como se hizo en Colombia en 1991, en Timor-Leste en 2002 (Brandt et al., 2011, págs. 116 y 117), en Islandia en 2010 o en Chile en 2015. A pesar de que al propio órgano encargado de elaborar la constitución —o incluso a su secretariado— seguramente le resultará difícil recoger y analizar las opiniones de la ciudadanía dado el tiempo y los recursos ingentes que ello requiere, no es esta una práctica poco común (Brandt et al., 2011, pág. 143). Por ejemplo, el Reglamento de la Asamblea Constituyente de Ecuador contemplaba la posibilidad de que esta se constituyera como una comisión general para la participación ciudadana, con el fin de escuchar las propuestas de la ciudadanía (art. 61). Sin embargo, el Reglamento también contemplaba la constitución de dos órganos diferenciados en el seno de la Asamblea, uno encargado de la participación pública y otro, de la difusión pública (art. 60).

Cabe también la posibilidad de que se acabe creando un mecanismo para la educación y la consulta del público aunque ello no se haya previsto específicamente

Una cuestión especialmente relevante consiste en establecer qué unidad será la responsable de interactuar con la ciudadanía

Cada vez es más frecuente que los instrumentos legales como las constituciones provisionales o los propios reglamentos exijan un proceso de participación pública

en la normativa habilitante o en el reglamento del órgano constituyente, como sucedió en Sudáfrica, donde se desarrolló una gran iniciativa para educar y consultar a la ciudadanía pese a que no se contara con un mandato concreto en ese sentido.

No obstante, cada vez es más frecuente que los instrumentos legales como las constituciones provisionales o los propios reglamentos exijan un proceso de participación pública e, incluso, proporcionen una lista detallada de las tareas que deben llevarse a cabo (Brandt et al., 2011, págs. 112 y 113). O, por el contrario, es posible que las normas simplemente definan condiciones generales que favorezcan la interacción del órgano constituyente con el público, dejando las particularidades de esa relación a discreción del propio órgano (o de normas posteriores). Un ejemplo de dicha situación es Túnez, cuyo reglamento tan solo indicaba que se debía reservar una semana al mes para la comunicación entre las personas integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente y la ciudadanía (norma 79). No obstante, cabe señalar que dicha Asamblea no tenía un plazo ajustado para redactar la constitución, pero si la asamblea se enfrenta a restricciones temporales más estrictas, es posible que no se pueda aplicar un acuerdo de ese tipo.

### Lugares de reunión

Las normas procedimentales de un órgano constituyente suelen especificar el lugar o los lugares en que se celebrarán las reuniones del órgano, así como las de sus comités. En este sentido, cabe preguntarse si esas reuniones deberían tener lugar en la capital del país —lo que puede tener sentido desde un punto de vista simbólico, y también en términos de accesibilidad— o en otro lugar, opción que podría conllevar un valor simbólico propio, y que podría en cierta medida proteger al órgano constituyente de las presiones de grupos poderosos con más presencia en el gobierno central (Brandt et al., 2011, pág. 247).

En el caso anterior, cabría preguntarse también si el órgano constituyente debería reunirse en el mismo lugar que el Poder Legislativo o en un lugar distinto. Así, por ejemplo, la Asamblea Constitucional de Sudáfrica se reunía en la Cámara de la Asamblea Nacional (norma 4), lo que tenía sentido ya que sus miembros eran las mismas personas que integraban el Poder Legislativo; en cambio, la Asamblea Constituyente colombiana tan solo celebraba reuniones concretas (a saber, la sesión de instalación, la aprobación del texto constitucional definitivo y la sesión de clausura) en el edificio del Capitolio Nacional, y las demás reuniones se realizaban en un centro de conferencias de Bogotá (art. 5). Por otra parte, la Asamblea Constituyente de Ecuador se reunía fuera de la capital del país (art. 1), al igual que su equivalente boliviano.

Las normas también pueden contemplar la posibilidad de celebrar sesiones especiales en ubicaciones distintas del lugar principal del órgano constituyente, como en el caso de Colombia (art. 5) y Ecuador, donde la comisión directiva o una mayoría absoluta de la Asamblea podía decidir que un comité o el Pleno excepcionalmente llevara a cabo sus sesiones en otro lugar (art. 1).

### Dirección o presidencia

#### Selección

Con mucha frecuencia es el propio órgano quien decide cuál de sus miembros liderará el órgano constituyente, es decir, quiénes ocuparán la presidencia y la vicepresidencia. Sin embargo, el mecanismo específico de esa elección cambia según el país<sup>5</sup>.

5. El artículo 133 de la Constitución vigente establece que en la sesión inaugural se debe elegir al presidente y al vicepresidente por mayoría absoluta de los miembros en ejercicio.

En Sudáfrica, quien aspirase a la presidencia o la vicepresidencia debía obtener una mayoría de votos emitidos; si ningún candidato o ninguna candidata obtenía dicha mayoría, debían emitirse nuevamente los votos tras haber eliminado de la lista al candidato con menos votos y el proceso debía repetirse hasta que un candidato resultara elegido (norma 5, que remite al párr. 69 y al apéndice 5 de la Constitución provisional).

En cambio, en Túnez —donde el presidente y el primer o el segundo vicepresidente debían ser elegidos por mayoría absoluta de la ANC— se contemplaba la posibilidad de celebrar una segunda vuelta electoral entre las dos personas que hubieran recibido más votos en caso de que ninguna lograra la mayoría requerida en la primera vuelta; si el empate persistiera, el candidato o la candidata de más edad conseguiría el cargo (normas 4 a 6).

En Ecuador, donde se necesitaba también una mayoría absoluta, no se contó con ninguna disposición que requiriera una segunda vuelta, aunque este hecho no tuvo mayor relevancia debido a la dominancia del partido del Presidente en la Asamblea. Por otra parte, para elegir a los vicepresidentes o las vicepresidentas de la Asamblea se necesitaba únicamente una mayoría relativa, por lo que las dos personas con más votos ocuparían, respectivamente, la primera y la segunda vicepresidencia (art. 9 del Estatuto de la Asamblea Constituyente). La misma norma aplicable a la elección de las vocalías.

El caso de Colombia constituye un ejemplo más particular, pues allí debía elegirse una presidencia colegiada de tres miembros (que funcionaría por unanimidad) por mayoría simple y quienes aspirasen a la presidencia debían presentarse juntos en una única postulación (art. 10); esto llevó a que los tres partidos con mayor representación en la Asamblea acordaran nombrar un candidato o una candidata cada uno para así asegurar el éxito de su postulación.

### **Funciones, atribuciones y poderes**

En términos generales, la función del presidente o la presidenta del órgano constituyente es presidir los plenos del órgano, velar por la aplicación de su reglamento, representar al órgano constituyente ante el público y otras instituciones, y dirigir su labor, lo que supone, por ejemplo, decidir el programa de debate, coordinar el trabajo de los comités o participar en la adopción de decisiones administrativas (véanse las normas 24 y 25 de Túnez y el art. 11 de Colombia).

A su vez, la función general de quienes ocupan la vicepresidencia puede ser ayudar a quien preside o complementar su labor, así como asumir su función en su ausencia, pero también pueden estar a cargo de carteras sustantivas concretas asignadas en el reglamento. Este es el caso de Ecuador (art. 8), a cuyo primer vicepresidente se atribuyó la tarea de coordinar las mesas constituyentes, mientras el vicepresidente segundo se encargaba de las relaciones con los medios de comunicación, el público y los organismos internacionales, así como de otras tareas que el presidente decidiera delegarles.

Sin embargo, en ocasiones —al menos en lo que respecta a las políticas del órgano constituyente— la toma de decisiones que corresponde a la dirección del órgano no recae sobre cargos individuales, sino sobre una junta o un comité de dirección que suele estar formado por la presidenta o el presidente, sus vicepresidentes o vicepresidentas, y vocales o personas encargadas de asistir a la dirección, quienes pueden reunirse en privado (Túnez, norma 37) —o pueden no estar sujetos a las mismas exigencias en materia de transparencia y publicidad que los plenos o las reuniones de comités (Ecuador, art. 62)— y tomar las decisiones por voto mayoritario, simple o absoluto, siempre y cuando se alcance el *quórum* necesario (Ecuador, art. 6; Túnez, normas 28 y 29 y 36).

## Secretaría

La mayor parte de los órganos constituyentes incluyen una rama administrativa propia, cuyo tamaño y mandato varía en función del contexto. Algunas de sus tareas más frecuentes (como las relaciones públicas o el transporte) se pueden externalizar, a fin de que las realicen otros órganos gubernamentales o empresas u organizaciones privadas. Además, la gestión administrativa del propio órgano puede recaer o bien en la dirección de dicho órgano —esto es, en su presidente o su junta de dirección—, lo que puede causar problemas debido a la falta de experiencia, o bien en personas especializadas elegidas o contratadas específicamente para tal fin (Brandt et al., 2011, págs. 274-277).

En Colombia, ni el secretario ni el director administrativo —que eran figuras independientes elegidas por la Asamblea de forma individual (el secretario se ocupaba de los documentos y los trámites, y el director administrativo se encargaba del personal administrativo de la Asamblea y de la coordinación de los servicios en que se apoya el funcionamiento de la Asamblea)— podían ser miembros de la Asamblea, y el director administrativo tenía que ser además un profesional con formación universitaria y al menos cinco años de experiencia (arts. 14 a 18).

En Sudáfrica, el secretario, que era “responsable de regular todos los asuntos relacionados con el funcionamiento de la Asamblea Constitucional” (norma 144), formaba parte de una dirección liderada por un director ejecutivo y dos subdirectores que se encargaban de supervisar la secretaría y los departamentos de finanzas, administración, medios de comunicación, relaciones con la comunidad y asesoramiento jurídico, los cuales en algunos casos contrataban sus propios consultores externos (Brandt et al., 2011, pág. 278).

En cambio, en otros países como Ecuador y Túnez, gran parte de la responsabilidad administrativa que en otros lugares se suele atribuir a la secretaría recaía sobre la propia dirección del órgano constituyente. En Ecuador el reglamento contemplaba el nombramiento de un secretario, un director general administrativo y un director general financiero, que en todos los casos debían contratarse fuera del seno de la Asamblea: los dos directores generales debían ser funcionarios públicos nombrados por el presidente de la Asamblea y responsable, en parte, de redactar los reglamentos de sus ámbitos de especialización respectivos. Sin embargo, el análisis, el debate y la aprobación de todos los asuntos administrativos y financieros, así como del presupuesto de la Asamblea, eran responsabilidad de la comisión directiva (arts. 6, 7, 10 y 16).

En Túnez, por su parte, la Mesa de la Asamblea —formada por el presidente, los dos vicepresidentes y las personas encargadas de asistir al presidente en distintas áreas temáticas (cargos elegidos mediante una fórmula de representación proporcional en la que se daba prioridad a los grupos parlamentarios más grandes a la hora de seleccionar las carteras) y asistida por el secretario general (normas 28, 29, 36 y 37)— se ocupaba de supervisar los asuntos administrativos y financieros de la Asamblea Nacional Constituyente, vigilar la ejecución de su presupuesto (para cuya redacción tenía que crear un comité formado por miembros de la Asamblea, con la ayuda del correspondiente personal de alto rango) y adoptar las medidas necesarias para ayudar a sus miembros (normas 32 y 140)<sup>6</sup>.

6. En Chile el artículo 133 de la Constitución vigente establece que la Convención deberá constituir una secretaría técnica, que será conformada por personas idóneas académica o profesionalmente.

Puede ser necesario establecer comités administrativos y sustantivos dentro de un órgano constituyente, los cuales podrían resultar más adecuados para debatir ciertas cuestiones y elaborar propuestas específicas, ya que tienen menos miembros que el órgano principal

## Comités

### Estructura

En algunos casos puede ser necesario establecer comités administrativos y sustantivos dentro de un órgano constituyente, los cuales podrían resultar más adecuados para debatir ciertas cuestiones y elaborar propuestas específicas, ya que tienen menos miembros que el órgano principal. Además, algunos asuntos específicos de la labor del órgano constituyente pueden requerir la creación de comités especiales que se ocupen de tareas relacionadas con la educación cívica o las consultas públicas (Brandt et al., 2011, págs. 246 y 247). De este modo, el reglamento puede contemplar la posibilidad de establecer dichos comités especiales y dejar que el órgano constituyente o su dirección definan el objeto específico de su mandato (véase Colombia, art. 26; Ecuador, art. 15). No obstante, el reglamento también puede definir de manera más sistemática la estructura y la organización generales de los comités.

Las normas de la Asamblea de Túnez preveían la creación de comités constitucionales, legislativos y especiales, cada uno formado por 22 miembros y con una mesa propia (presidente, vicepresidente, relator y dos asistentes al relator) elegida por los respectivos comités de acuerdo con la distribución de la representación proporcional determinada por la Mesa de la Asamblea (normas 49 y 50). Uno de los comités especiales se encargaba de revisar y supervisar la ejecución del reglamento (norma 71), y dos comités especiales (encargados de la supervisión y la investigación) se ocupaban de cuestiones nacionales urgentes y de máxima prioridad relacionadas con la transición tras la dictadura (norma 72). Por su parte, los comités legislativos (ocho en total, según lo dispuesto por la norma 67) reflejaban la función legislativa de la Asamblea Nacional Constituyente, y no su función como órgano constituyente. En lo que respecta a los comités constitucionales, las normas preveían un total de seis comités, cada uno de ellos encargado de un tema predefinido propio y con el mandato de preparar los borradores del texto constitucional que se presentarían al comité conjunto de coordinación y redacción (normas 64 y 65).

De forma similar, el reglamento de Ecuador obligaba a establecer diez mesas constituyentes que se ocuparían de temas predefinidos y redactarían los borradores de los artículos constitucionales que se remitirían a la Asamblea Plenaria. Cada mesa, formada por 13 asambleístas “de manera proporcional”, debía elegir a su propio presidente y vicepresidente mediante un sistema de lista cerrada, así como a un secretario y un relator —quienes no podían ser miembros electos de la Asamblea— nombrados directamente por la comisión directiva (arts. 11 y 13).

Por otra parte, el reglamento de Sudáfrica, si bien contemplaba el nombramiento de comités concretos, no especificaba su número ni su mandato, y delegaba la tarea de definir dichos criterios en la resolución de la Asamblea por la que se creaban tales comités (norma 27). En última instancia la Asamblea estableció seis comités con esas características, y asignó a cada uno un tema específico, dentro de un espectro de temas que abarcaban desde los derechos fundamentales hasta cuestiones vinculadas con la administración pública o las instituciones financieras (Brandt et al., 2011, págs. 246 y 247). Las normas, sin embargo, sí especificaban la naturaleza, la composición y el objeto del comité de normas (norma 18), el comité técnico (normas 43 a 49) y el comité constitucional, encargado de coordinar y redactar la nueva constitución y la labor de los comités restantes (norma 19A).



Al menos en los órganos constituyentes cuyos miembros son elegidos en función de su pertenencia a un partido político, es relativamente habitual que el reparto de los escaños se refleje también en los comités de manera proporcional

### Representación de los partidos en los comités

Al menos en los órganos constituyentes cuyos miembros son elegidos en función de su pertenencia a un partido político, es relativamente habitual que el reparto de los escaños se refleje también en los comités de manera proporcional. Este fue, por ejemplo, el caso de Bolivia, Ecuador, Sudáfrica (en relación con el Comité Constitucional y los comités especiales) y Túnez. Así, el reglamento de Túnez indicaba que la Mesa de la Asamblea definiría la composición del Comité según una fórmula orientada a garantizar la representación proporcional de los grupos parlamentarios y los diputados independientes. La presentación de las candidaturas correspondía o bien a la dirección de los grupos parlamentarios o a los propios miembros, en el caso de las candidaturas independientes (normas 42 y 43). En los casos en que el número de candidatos independientes fuera mayor que el número de escaños asignados a ellos de acuerdo con la fórmula (un escaño por cada diez diputados independientes en la Asamblea, según la norma 8), dichos escaños se elegirían por voto secreto y, en caso de empate, se impondría la candidatura más joven (norma 45).

No obstante, la composición de los comités puede dar lugar a que la representación proporcional no sea viable. Por ejemplo, el reglamento de Colombia permitía que todos los miembros de la Asamblea Constituyente decidieran de qué comisión permanente querían formar parte (art. 24), lo que se traducía en que la cantidad de integrantes variase en función de la comisión, por lo que el concepto de proporcionalidad se volvía irrelevante. El sistema de representación igualitaria es otra opción que puede ser preferible en algunas circunstancias, como en el caso del Comité Electoral encargado de supervisar los votos y los procedimientos en la sesión inaugural de la ANC tunecina. Este órgano estaba compuesto por un miembro de cada uno de los cinco partidos con mayor representación en la Asamblea (norma 3).

### Agrupaciones o grupos de interés

Las agrupaciones son grupos de representantes que unen fuerzas con el objeto de alcanzar un mismo fin. A modo de ejemplo, destaca especialmente la agrupación independiente de mujeres de la Asamblea Constituyente de Uganda, que —entre otras funciones— organizó talleres dirigidos a las delegadas de la Asamblea a fin de que estuvieran más preparadas para desempeñar sus cargos.

Sin embargo, este tipo de agrupaciones no siempre son bienvenidas: en Nepal, la reticencia de los partidos a perder el control del proceso desembocó en el rechazo de una propuesta orientada a dar reconocimiento formal en el reglamento a una agrupación de mujeres (Brandt et al., 2011, pág. 200). Otra posibilidad afín (aunque de distinta naturaleza) consiste en crear grupos parlamentarios en el seno del órgano constituyente. Esos grupos podrían tener la tendencia a gravitar en torno a los partidos políticos, aunque ello no necesariamente ocurre (véanse, por ejemplo, las normas 16 y 17 del Reglamento de Túnez, que contemplan la formación de grupos parlamentarios compuestos por diez o más integrantes de manera que todos los asambleístas tengan la posibilidad de unirse al grupo elegido por ellos, pero solo a uno).

### Procedimientos para la toma de decisiones en los comités

Por lo general, los comités adoptan decisiones con base en la regla de la mayoría, ya sea una mayoría absoluta —que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros del comité, como en el caso de Ecuador (art. 13)— o una mayoría simple, que supone, por ejemplo, la aprobación mayoritaria de los miembros presentes y que votan, como en el caso de los comités especiales de Sudáfrica (norma 32). Algunas normas indican que los procedimientos que se llevan a cabo en los comités han de emular los del órgano constituyente. Por ejemplo, en Colombia las normas procedimentales (art. 25) y de voto (art. 69) de las sesiones

El reglamento de la ANC tunecina fomentaba que los comités llegaran a acuerdos; de no ser posible alcanzar un consenso, tenía que dejarse constancia de ello para que la Asamblea Plenaria pudiera zanjar la cuestión (norma 57)

El tiempo que se permite que los miembros de un órgano constituyente tomen la palabra depende, entre otros factores, del número de integrantes de dicho órgano

plenarias también se aplicaban en las comisiones. No obstante, en ocasiones los comités —en cuanto entidades más pequeñas y manejables, responsables de llevar a cabo negociaciones y de tomar decisiones— están sujetos a requisitos más estrictos en lo que respecta a los acuerdos o consensos.

Por ejemplo, el reglamento de la ANC tunecina fomentaba que los comités llegaran a acuerdos; de no ser posible lograr un consenso, tenía que dejarse constancia de ello para que la Asamblea Plenaria pudiera zanjar la cuestión (norma 57). En cualquier caso, muchos órganos constituyentes comparten la siguiente característica: cuando una votación de un comité da por resultado un empate, el voto de quien ejerza la presidencia tendrá carácter dirimente (véase Ecuador, art. 13; Sudáfrica, norma 32; Túnez, norma 60).<sup>7</sup>

### Normas con respecto a los turnos de debate, al orden y la duración de las intervenciones en el debate

#### Duración máxima de las intervenciones

Durante un debate plenario, el tiempo que se permite que los miembros de un órgano constituyente tomen la palabra depende, entre otros factores, del número de integrantes de dicho órgano. Así, mientras que en un órgano constituyente de tamaño mediano como el de Uganda (214 personas) las intervenciones no podían exceder los 30 minutos, la Asamblea de Kenya, al ser mucho más numerosa (629 personas), fijó un límite de 10 minutos (Brandt et al. 2011, pág. 195).

La duración máxima de los turnos de palabra también puede variar según la fase del debate. Por ejemplo, las intervenciones de los miembros de la Asamblea Constituyente de Colombia podían alcanzar un máximo de 20 minutos (con la posibilidad de una prórroga de otros 10 minutos) en el transcurso de los debates plenarios (art. 53), pero el tiempo de intervención se reducía a 10 minutos (prorrogables por 5 minutos) en el segundo debate sobre el borrador del texto constitucional (art. 39).

También existe la opción de limitar el número de veces que alguien puede hablar en una sesión, como ocurrió en el caso de Ecuador, donde solo se permitía tomar dos veces la palabra durante un debate sobre un tema determinado —10 minutos la primera vez y 5 la segunda— (art. 26). A pesar de ello, quizás sea posible adoptar disposiciones especiales para determinados tipos de oradores; por ejemplo, a fin de cubrir las necesidades de quienes no dominan el idioma predominante o requieren traducción (en el caso de Ecuador, por ejemplo, el art. 26 contemplaba la posibilidad de otorgar cinco minutos extra para la interpretación de las intervenciones), o como deferencia hacia ciertas personas. En Sudáfrica, el presidente, un vicepresidente ejecutivo, el líder del partido minoritario de mayor tamaño y la persona responsable del asunto discutido en el pleno no debían atenerse a ninguna clase de límite de tiempo al dirigirse a la Asamblea Constitucional; los demás miembros podían intervenir durante 30 minutos como máximo o por menos tiempo, según lo establecido en la lista de oradores empleada por la persona que ejerciera la presidencia (norma 118)<sup>8</sup>.

#### Código de conducta de los miembros del órgano constituyente

Más allá de las listas de incompatibilidades y de la prohibición de incurrir en conflictos de interés, la mayor parte de los reglamentos incluyen normas de

7. En Chile, el artículo 133 de la Constitución vigente establece que las normas deben ser aprobadas por un *quórum* de dos tercios de los convencionales constituyente.

8. En el caso de Chile, el artículo 134 de la Constitución vigente establece que los convencionales constituyentes deben regirse por las normas de la Ley N° 20880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, y a la Ley N° 20730 que regula el lobby y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y los funcionarios.

Es muy frecuente que el reglamento de un órgano constituyente restrinja la cantidad de veces que un miembro puede faltar de modo injustificado

conducta que los miembros de los órganos constituyentes deben respetar. Esas normas se expresan a través de un código de conducta específico que ha de respetarse en los procedimientos, o bajo la forma de principios éticos más generales (véase el art. 67 de Ecuador). A veces (si bien ello no es imprescindible), dichas normas o principios comprenden la obligación de defender el interés nacional. Una muestra de ello es el juramento que tuvieron que prestar los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente de Túnez, según el cual se comprometían, entre otras responsabilidades, a “servir únicamente a la nación” (norma 2).

Hay otras normas mucho más concretas: aunque resulta imposible enumerar aquí todas las que podrían adoptarse, algunos ejemplos incluyen el deber de llevar la cabeza descubierta al entrar en la Cámara y de inclinarse ante la presidencia de la Asamblea de Sudáfrica (norma 103) o la prohibición de fumar en el edificio en que se reúne la ANC de Túnez (norma 127).

Sin embargo, en términos generales el código suele contemplar obligaciones en materia de no discriminación, confidencialidad, conformidad y asistencia a las sesiones. Respecto a esto último, es muy frecuente que el reglamento de un órgano constituyente restrinja la cantidad de veces que un miembro puede faltar de modo injustificado. Entre las posibles consecuencias de rebasar ese límite figura la destitución como integrante del órgano constituyente: por ejemplo, en Colombia, la destitución se concreta tras seis ausencias no autorizadas en aquellas sesiones en que se examine la reforma constitucional (art. 9) o, en el caso de Túnez, la destitución se produce si las ausencias suman tres meses en un mismo año y la Asamblea decide por mayoría absoluta que la persona ha dimitido (norma 126). Por último, las normas pueden disponer la creación de una comisión de ética con el propósito de hacer seguimiento o investigar conflictos de intereses y otras posibles infracciones del código de conducta (véase el ejemplo de Colombia, art. 8).

### **Mantenimiento de registros**

El mantenimiento de registros puede resultar crucial en lo referente a (a) las deliberaciones en el seno del órgano constituyente (para facilitar la interpretación constitucional en un futuro y resolver los desacuerdos que pudieran surgir con respecto a lo que se dijo o se acordó); (b) las decisiones tomadas (con el objeto de evitar tergiversaciones); (c) la redacción del texto constitucional, y (d) las aportaciones que se hayan recibido a raíz de procesos de participación pública (Brandt et al., 2011, págs. 165 y 166).

A ese efecto, los reglamentos de diversos órganos constituyentes han previsto varios métodos para el mantenimiento de registros, como las actas de los procedimientos (Sudáfrica, norma 140), las transcripciones literales de las intervenciones (Túnez, norma 98) y las grabaciones de sonido o de vídeo de las sesiones plenarias y las reuniones de los comités (Ecuador, art. 57). Para garantizar que la documentación de interés sea recogida y protegida correctamente, es especialmente importante que el órgano constituyente cuente con el personal adecuado (Brandt et al., 2011, pág. 166); así, es habitual que el reglamento de un órgano constituyente haga referencia a una persona que deberá ocuparse específicamente de almacenar y custodiar los registros, ya sea un relator o una relatora (Colombia, art. 22a) o un secretario o una secretaria, que normalmente se ocupa también de levantar acta y de otras tareas administrativas relacionadas con los procedimientos del órgano constituyente (Ecuador, art. 10; Sudáfrica, normas 140 y 142).

### **Relación con los medios de comunicación**

Más allá de contemplar (o incluso exigir) que los medios de comunicación tengan acceso a las deliberaciones públicas del órgano constituyente (como en Sudáfrica,

norma 17A, y en Túnez, norma 76), los reglamentos no suelen incluir demasiados detalles sobre la relación con la prensa, aunque puede resultar conveniente especificar en quién recaerá la responsabilidad de mantener esa interacción (Brandt et al., 2011, pág. 201). De esta manera, por ejemplo, el reglamento de la Asamblea Constituyente ecuatoriana determinó que el vicepresidente segundo desempeñara las funciones de enlace con los medios de comunicación (art. 8) y creó una unidad de comunicación social que contaba con su propio director y se dedicaba a difundir información a la ciudadanía (arts. 59 y 60). También es habitual que los reglamentos mencionen que la única persona que está autorizada a representar formalmente a la Asamblea —y, por ende, la única que estaría autorizada a hablar en su nombre— es quien la preside (Colombia, art. 11(I); Ecuador, art. 7(1); Túnez, norma 24).

### Requisitos de aviso

“Las normas que exigen avisar con antelación suficiente acerca de cualquier asunto que vaya a debatirse contribuyen a que a los asambleístas sepan cuándo tienen que personarse para hacer su aportación en cuestiones que revistan especial importancia para ellos” (Brandt et al., 2011, pág. 196). Los elementos que pueden estar sujetos a requisitos de aviso en virtud del reglamento son, entre otros, la hora y el lugar de una sesión plenaria (Sudáfrica, norma 10), el orden del día propuesto —que en Ecuador tenía que notificarse a los miembros de la Asamblea como mínimo 12 horas antes (art. 25)— e incluso el borrador constitucional —que en Túnez debía hacerse llegar a más tardar dos semanas antes de la sesión plenaria en la que iba a tratarse (norma 105)—. Las notificaciones por escrito a las oficinas de quienes integran el órgano constituyente, el correo electrónico, el tablón oficial de anuncios, el orden del día o incluso el sitio web del órgano constituyente son algunos de los canales que se utilizan para difundir información pertinente a los miembros del órgano.

### Requisitos de *quórum*

Los requisitos de *quórum* varían de un órgano constituyente a otro, aunque también pueden cambiar según el tipo de sesión que se celebre. De este modo, mientras que tanto Colombia (art. 45) como Ecuador (art. 5) exigían la presencia de la mitad más uno de los miembros para poder llevar a cabo una sesión, la normativa colombiana permitía que se celebrase una sesión con al menos un tercio de los miembros si no incluía ninguna votación. Otra posibilidad es que el *quórum* se defina en el reglamento en términos de un número absoluto y no de un porcentaje: en Sudáfrica debían estar presentes al menos 164 miembros, sin contar al que ejercía la presidencia (norma 11). Presumiblemente, esto podría ayudar a evitar cualquier posible confusión acerca de si los miembros ausentes por alguna razón extraordinaria o justificada (o incluso los escaños vacantes) debían contarse a efectos del cálculo de los porcentajes: o se alcanza la cifra exigida o no se alcanza.

Por lo general, la falta de *quórum* implica que la sesión no pueda realizarse. Sin embargo, el reglamento de Túnez ofrece un contraejemplo peculiar a este respecto: aunque se requería un *quórum* de mayoría absoluta para las sesiones plenarias, si al menos un tercio de los miembros estaba presente la reunión podía comenzar transcurrida una hora, quedando válidamente constituida (norma 80). Lo mismo ocurría con las sesiones de las comisiones, con la salvedad de que, en su caso, las normas eran aún más permisivas: una comisión podía celebrar una sesión transcurrida una hora, independientemente de que se alcanzase o no el mínimo de un tercio aplicable a las sesiones plenarias (norma 52). De hecho, los reglamentos son a veces (aunque no siempre) más laxos en lo que respecta a los requisitos de *quórum* aplicables a las comisiones: en Sudáfrica, una comisión

especial podía llevar a cabo sus actividades independientemente del número de miembros presentes, a menos que fuera a decidir una cuestión, en cuyo caso se requería *quorum* el cual se alcanzaba con el voto favorable de más de la mitad de sus miembros (excluido el que presidía la reunión) (norma 31).

Las mayorías requeridas para la toma de decisiones en el seno del órgano constituyente pueden adoptar formas muy diferentes, y es importante que las normas especifiquen el tipo exacto de mayoría que debe obtenerse

## Toma de decisiones

### El umbral de votación

Las mayorías requeridas para la toma de decisiones en el seno del órgano constituyente pueden adoptar formas muy diferentes, y es importante que las normas especifiquen el tipo exacto de mayoría que debe obtenerse. Las posibilidades son: (a) una mayoría de los miembros presentes y que voten; (b) una mayoría de los miembros presentes (es decir, las abstenciones cuentan como votos en contra); (c) una mayoría de todos los miembros (presentes o no), o (d) una mayoría cualificada de todos los miembros, como la de dos tercios utilizada en Bolivia y también en Kenya en el proceso de 2005 —en este último caso, si no se daba el consenso— (Brandt et al., 2011, págs. 196, 197, 334 y 341). No es infrecuente que las normas exijan mayorías diferentes para distintos tipos de decisiones, como las administrativas o las constitucionales (Brandt et al., 2011, pág. 197).

Así pues, el reglamento colombiano establecía el requisito de una mayoría de todos los miembros para las decisiones relativas a la reforma constitucional, mientras que otras solo requerían la mayoría de los votos emitidos (art. 63). En Sudáfrica, la diferencia entre los umbrales era mayor: mientras que las decisiones ordinarias de la Asamblea Constitucional solo requerían la mayoría de los votos emitidos, la aprobación de la nueva constitución exigía una mayoría de dos tercios de todos los miembros (aptdo. 3 de la norma 51 en referencia al aptdo. 2 del párr. 73 de la Constitución provisional).

Existe incluso la posibilidad de incluir más de dos umbrales diferentes, como ocurrió en Túnez, donde las leyes ordinarias y otras decisiones en materia de gobernanza de la Asamblea únicamente requerían una mayoría de los presentes, siempre que los votos favorables correspondieran a al menos un tercio de los miembros, mientras que para la destitución del presidente de la Asamblea Nacional Constituyente y la aprobación de los proyectos de artículos constitucionales (entre otras cosas) se necesitaba una mayoría absoluta de todos los miembros y, por último, la primera y (en su caso) la segunda lectura de la constitución exigían la aprobación mediante una mayoría de dos tercios (norma 95).

Una alternativa es que las diferencias entre los objetos de la toma de decisiones se formulen en función del número de debates que se autorizan, como en Ecuador, donde se requería una mayoría absoluta de los miembros para todas las decisiones de la Asamblea Constituyente, pero la decisión de aprobar la constitución era la única que podía ser objeto de más de un debate (art. 5).

### Lecturas

Normalmente, la adopción del texto constitucional en el marco del órgano constituyente comprende varias etapas. Algunas pueden requerir la participación de una comisión —con el fin de revisar o integrar las enmiendas propuestas— o de algún órgano técnico —encargado de velar por la coherencia gramatical o jurídica, por ejemplo— incluso después del primer debate plenario, aunque existe un interrogante acerca de si se pueden introducir más cambios durante las etapas de debate posteriores.

En Colombia, los borradores de artículos aprobados tras el primer debate —basados en los informes presentados por las comisiones sustantivas

correspondientes (arts. 30, 33 y 37)— eran remitidos a una comisión especial encargada de integrarlos y elaborar un informe que sería objeto de un segundo debate (art. 38). En ese segundo debate podían seguir introduciéndose nuevos temas (e incluso textos rechazados durante el primer debate), aunque su aprobación requería una mayoría de dos tercios, frente a la mayoría absoluta habitual (arts. 40 y 63). El texto aprobado en el segundo debate debía enviarse a una comisión de revisión gramatical y de estilo, cuyas recomendaciones se someterían a la decisión de la Asamblea Plenaria (art. 42), y el texto definitivo sería promulgado en una sesión especial que, sin embargo, no era indispensable para la entrada en vigor del borrador constitucional tal y como se había aprobado anteriormente (art. 44).

De igual manera, en Ecuador, en el primer debate plenario se tratarían los informes de las mayorías y las minorías de las comisiones sobre sus propuestas de artículos, y las propuestas alternativas presentadas por escrito por los integrantes de la Asamblea se remitirían a la comisión donde se hubiese originado la propuesta, que elaboraría otro informe o un conjunto de proyectos de artículos para su debate plenario final (arts. 40 y 41). Tras ese debate final, el informe se sometería artículo por artículo a una votación en la que se requería una mayoría absoluta, y el texto constitucional definitivo se enviaría a una comisión especial de redacción encargada de corregir las posibles cuestiones gramaticales o técnicas. El texto resultante quedaría aprobado sin debate en caso de contar con el apoyo de la mayoría absoluta de los asambleístas (arts. 42 y 47).

Además, en Túnez las enmiendas podían reenviarse a la comisión antes de la fase de lectura inicial, en cuyo caso el debate plenario se suspendía hasta que la comisión o las comisiones presentasen un nuevo informe. Una vez presentado, cada artículo individual del proyecto de constitución debía ser aprobado por mayoría absoluta en el pleno, tras lo cual se podía aprobar la constitución en su totalidad si recibía el apoyo de una mayoría de dos tercios. En caso de no lograrse dicha mayoría, se procedería a una segunda lectura en el plazo de un mes desde la primera, aunque la mayoría requerida para la aprobación seguiría siendo la misma; de no conseguirse, el proyecto se sometería a referéndum (normas 91, 92, 95 y 107, con referencia al art. 3 de la Constitución provisional).

Un posible enfoque alternativo, tal y como sucedió en Sudáfrica, consistiría en mantener este proceso exclusivamente en el seno de la Asamblea Plenaria una vez que la propuesta abandonase la comisión. Según el reglamento sudafricano (norma 78), cada proyecto de articulado debía pasar por cuatro etapas para su aprobación tras ser sometido a debate en el pleno por la comisión designada para redactarlo: (a) una primera lectura, en que se presentaba el proyecto y se hacían comentarios al respecto; (b) una segunda lectura, en que se debatían los objetivos y los principios del proyecto y se decidía si se leía por segunda vez; (c) una tercera etapa, en que se examinaba cada cláusula, junto con cualquier enmienda que se propusiera, antes de aceptarla o rechazarla, y (d) una tercera lectura, en que se debatía todo el proyecto, con las enmiendas introducidas en la tercera etapa, y se dirimía la cuestión de si debía leerse por tercera vez. No obstante, cabe destacar que el plazo de trabajo de la Asamblea Constituyente sudafricana fue de dos años, por lo que su largo procedimiento de cuatro etapas quizás no resulte tan pertinente en contextos en que se dispone de mucho menos tiempo (como en el caso chileno). En este sentido, una opción sería la de fusionar algunas de las etapas del proceso sudafricano, como la primera y la segunda lecturas.

#### **Propuestas de enmienda**

Como se desprende del apartado anterior, la propuesta, la discusión y la aprobación de enmiendas es una característica habitual del debate sobre un borrador constitucional y sus disposiciones. Aun así, es posible que deban cumplirse condiciones específicas antes de poder considerar una enmienda, que

La propuesta, la discusión y la aprobación de enmiendas es una característica habitual del debate sobre un borrador constitucional y sus disposiciones

pueden estar relacionadas con su forma, el momento en que se presente o la persona que la proponga.

Por lo general, cualquier miembro de un órgano constituyente puede presentar una enmienda a un borrador o a una disposición propuestos (Túnez, art. 91), pero en Sudáfrica, por ejemplo, solo los miembros a cargo de un proyecto de articulado podían proponer la consideración de una enmienda que no hubiese sido incluida previamente en el orden del día de la Asamblea; todas las demás enmiendas propuestas debían presentarse por escrito —como en el caso de Túnez (norma 91)— e incluirse en el orden del día después de la primera lectura del proyecto para que los miembros pudiesen, en la tercera etapa, proponer la consideración de esas enmiendas (norma 88).

Las enmiendas también pueden estar sujetas a consideraciones procedimentales específicas: por ejemplo, en Colombia (art. 66) las enmiendas propuestas a un proyecto debían votarse en primer lugar, y luego solo se votarían aquellas partes del proyecto original a las que no afectasen las enmiendas aprobadas (suponiendo que ninguna de ellas abarcara la totalidad). En Túnez (norma 91) los miembros tenían que votar si consideraban o rechazaban una enmienda sin celebrar un debate. En caso de considerarla, era preciso decidir si la remitían a una comisión o la aprobaban de inmediato, aunque esta última opción podía ejercerse en el caso de enmiendas de carácter marginal o de naturaleza puramente técnica.

### **Mecanismos de desbloqueo**

En la labor de un órgano constituyente pueden surgir desacuerdos con relación a una gran variedad de asuntos, no solo el borrador constitucional —aunque, por supuesto, este último puede ser un objeto central de litigio y posible desacuerdo—. Por lo tanto, quizás sea buena idea incluir en el reglamento interno mecanismos de desbloqueo para aquellos asuntos con relación a los cuales se prevea una falta de acuerdo considerable (y que tengan el potencial de obstruir el proceso).

Por ejemplo, la Constitución provisional sudafricana exigía una mayoría de dos tercios para designar a los miembros del Panel de Expertos Constitucionales. A dicho Panel, compuesto por siete ciudadanas y ciudadanos sudafricanos de reconocida experiencia y sin cargos en ningún partido político, se le encomendó la tarea de asesorar a la Asamblea Constitucional (aptdo. 2 del párr. 72). Al mismo tiempo, la Constitución provisional contemplaba la posibilidad de que no se alcanzara una mayoría de dos tercios para nombrar a los integrantes del Panel, y por consiguiente establecía que, en tal caso, cada partido con al menos 40 escaños en la Asamblea Constitucional podría nombrar a una persona experta (aptdo. 3 del párr. 72). La previsión de un mecanismo de desbloqueo que permitiera designar a los integrantes del Panel era especialmente importante a la luz del papel que desempeñaba el propio Panel en otro mecanismo de desbloqueo, relativo a la aprobación de la constitución. De acuerdo con los apartados 3 y 4 del párrafo 73 de la Constitución provisional, si el borrador final de la constitución no alcanzaba la mayoría de dos tercios requerida pero obtenía el apoyo de la mayoría de los miembros de la Asamblea Constitucional, sería remitida al Panel, que podía proponer, por decisión unánime de sus miembros, una versión modificada del borrador para su reconsideración en la Asamblea.

En ausencia de un consenso unánime en el Panel o de la requerida mayoría de dos tercios en la Asamblea, cualquier borrador propuesto a la Asamblea podría ser aprobado por la mayoría de sus miembros, pero tendría que someterse a un referéndum que requeriría el apoyo del 60 por ciento de los votos emitidos (aptdos. 5 a 9 del párr. 73). Si no se obtuviera dicho apoyo, se disolvería el Parlamento (cuya composición definía la de la Asamblea) y, tras unas nuevas elecciones,

Quizás sea buena idea incluir en el reglamento interno mecanismos de desbloqueo para aquellos asuntos con relación a los cuales se prevea una falta de acuerdo considerable (y que tengan el potencial de obstruir el proceso)

podría aprobarse un nuevo texto constitucional con el apoyo del 60 por ciento de los miembros de la nueva Asamblea Constitucional (aptdos. 10 y 11 del párr. 73).

También es posible recurrir a referéndums u otras formas de consulta pública para resolver desacuerdos específicos —en lugar de decidir sobre la totalidad del borrador constitucional—, cuando no se pueda llegar a un acuerdo sobre una cuestión sustantiva concreta: este mecanismo se utilizó dos veces en Bolivia y también existió (aunque no llegase a utilizarse nunca) en Kenya durante el proceso que culminó en el referéndum de 2005 (Brandt et al. 2011, págs. 204, 205, 334, 335 y 341). Además, el referéndum formó parte de un mecanismo de desbloqueo más complejo en Uganda, donde una enmienda al borrador constitucional presentada por la comisión constitucional requería el apoyo de dos tercios de los votos de la Asamblea Constituyente para ser aprobada. Sin embargo, si una mayoría inferior a los dos tercios estaba a favor de la enmienda, la cuestión se declaraba “controvertida”, lo que significaba que, tras un receso para consultar al público, se celebraría una segunda votación; si en caso de seguir siendo controvertida, se sometería a referéndum, si bien finalmente dicho referéndum no fue necesario (Brandt et al., 2011, pág. 349).

Por último, más allá de los complejos y exhaustivos mecanismos de desbloqueo, se pueden diseñar métodos más comunes para superar obstáculos concretos en la toma de decisiones. En Colombia, el Reglamento (art. 68) preveía que, en caso de empate, se celebrase una segunda votación en una sesión posterior —presumiblemente con el fin de dar un margen para la reflexión y la negociación— y, en caso de que volviera a producirse un empate, la propuesta se consideraría rechazada.



Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

Las referencias a denominaciones de países y regiones que puedan incluirse en esta publicación no representan en ningún caso la postura oficial de IDEA Internacional en relación con el estatuto jurídico o la política de las entidades mencionadas.

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente con fines no comerciales, se cite adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

## Contacto

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00  
Correo electrónico: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Sitio web: <https://www.idea.int>

## Bibliografía

### Reglamentos y otras normativas

Colombia, “Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente”, Gaceta Constitucional, 13 (1 de marzo de 1991), <<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3797>>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2021.

Ecuador, “Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente” (12 de diciembre de 2007), <<https://constitutionnet.org/sites/default/files/reglamento2.pdf>>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2021.

—, “Decreto Ejecutivo No. 148 de 28/02/2007, sobre el Estatuto de Elección y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente” (28 de febrero de 2007) <<https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/ecuador2007/docs/marco%20legal/Decreto%20Ejecutivo%20148-%20Estatuto%20codificado%20para%20Asamblea.pdf>>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2021.

Nepal, “The Constituent Assembly Rules, 2065 (2008)” [El Reglamento de la Asamblea Constituyente, 2065 (2008)] (14 de noviembre de 2008), <<http://www.lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2018/09/constituent-assembly-rules-2065-2008.pdf>>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2021.

Sudáfrica, “Standing Rules for the Constituent Assembly” [Normas vigentes para la Asamblea Constituyente] (agosto de 1994), <[https://constitutionnet.org/sites/default/files/standing\\_rules\\_for\\_the\\_constitutional\\_assembly\\_rules\\_of\\_procedure.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/standing_rules_for_the_constitutional_assembly_rules_of_procedure.pdf)>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2021.

—, “Constitution of the Republic of South Africa Act 200 of 1993” [Constitución de la República de Sudáfrica Ley 200 de 1993] (18 de diciembre de 1996), <<https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-act-200-1993#>>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2021.

Túnez, “The Tunisian National Constituent Assembly (NCA) Rules of Procedure” [Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de Túnez] (16 de diciembre de 2011), <[https://constitutionnet.org/sites/default/files/constituent\\_assembly\\_rules\\_of\\_procedure\\_-\\_english-final.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/constituent_assembly_rules_of_procedure_-_english-final.pdf)>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2021.

### Fuentes secundarias

Brandt, M. et al., *Constitution-making and Reform: Options for the Process* [Reforma y elaboración de constituciones: opciones para el proceso] (Ginebra: Interpeace, 2011), <<https://www.interpeace.org/resource/constitution-making-and-reform-options-for-the-process-2/>>, fecha de consulta: 20 de febrero de 2021.

Houlihan, E. C. y S. Bisarya, *What, How and Why? Practical Considerations for Public Participation in Constitution-Building* [¿Qué, cómo y por qué? Consideraciones prácticas para la participación pública en la redacción de la constitución], Informe sobre Políticas (Estocolmo: IDEA Internacional, en prensa).

Proctor, B. y I. Ben Moussa, *The Tunisian Constituent Assembly's By-laws: A Brief Analysis* [Estatutos de la Asamblea Constituyente de Túnez: un breve análisis] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/tunisian-constituent-assembly%E2%80%99s-laws-brief-analysis>>, fecha de consulta: 20 febrero 2021.