



Centro de estudios del desarrollo

[f /asuntospublicos](#)

[@ced\\_cl](#)

#### Novedades

24/04/2103

Política

Procesos constituyentes originarios. Algunas experiencias comparadas. Parte II

19/04/2013

Política

Procesos constituyentes originarios. Algunas experiencias comparadas. Parte I

16/04/2013

Política

Modificaciones para una efectiva regulación de datos personales en Chile

12/04/2013

Política

Crédito CORFO de pregrado: la deuda pendiente de una errada política pública

09/04/2013

Política

Un desarrollo más igualitario: La conexión entre la Economía y la Política

05/04/2013

Política

Desafíos del mercado del Trabajo: Propuestas para la incorporación gradual de salarios participativos en la economía chilena

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe 1043

## Política

24/04/2013

Procesos constituyentes originarios. Algunas experiencias comparadas. Parte II

Esteban Szmulewicz Ramírez (1)  
Christopher Torres Queulo (2)

En el Informe anterior (3), se identificaron ciertos conceptos clave a la hora de iniciar una discusión sobre una nueva Constitución y se revisaron seis casos paradigmáticos de creación de nuevas constituciones (los de cinco países europeos y el de Estados Unidos). Para profundizar este análisis y obtener información complementaria que nos permita establecer ciertas conclusiones sobre los procesos constituyentes, esta segunda parte abordará los casos de Colombia, Sudáfrica, Venezuela y Bolivia.

### Casos de Estudio

A la experiencia de países del cono sur de América Latina se sumará el análisis del proceso sudafricano.

#### g) Colombia: Una iniciativa ciudadana convertida en proceso constituyente

La actual Constitución colombiana tuvo su origen en el contexto pre-electoral de las elecciones del 11 de marzo de 1990, en el que un movimiento estudiantil organizó una consulta para convocar a una Asamblea Constituyente, como camino para reformar la carta fundamental tras el fracaso del proyecto de reformas en el Congreso. Esta consulta se hizo conocida como la "Séptima Papeleta", y se realizó junto con las elecciones de manera informal, esto es, fuera del proceso oficial y con un carácter no vinculante. No obstante esta consulta fue contabilizada por los oficiales electorales, registrándose unos 2 millones de votos a favor de la Asamblea Constituyente.

Este escenario generó una situación de facto que después se profundizó con un fallo de la Corte Suprema colombiana, la que validó los resultados. Dicho fallo motivó que el Presidente Virgilio Barco dictara el Decreto 927/90, que en uno de sus considerandos reconoce la consulta informal de marzo y convoca a una segunda consulta, esta vez con carácter vinculante, para las elecciones presidenciales de mayo de 1990.

En la segunda consulta un 88,89% votó a favor de convocar una Asamblea. Después de la votación se inició una ronda de negociaciones políticas en la que se acordó, por medio de un Decreto, el temario y las reglas de procedimiento de la Asamblea, que estaría integrada por 70 miembros. Dicho decreto fue refrendado por la Corte Suprema, lo que hizo válida la convocatoria.

Una vez electa la Asamblea, ésta inició sus sesiones el 5 de febrero de 1991, conformándose 5 comisiones de trabajo que se distribuyeron la redacción de los capítulos del borrador constitucional y se encargaron de debatir y redactar los artículos de la Constitución. El trabajo de la Asamblea terminó el 4 de Julio de 1991 con la aprobación del texto constitucional diseñado por ésta, tras lo cual el presidente Gaviria promulgó el texto aprobado el 7 de julio de 1991, lo que permitió la entrada en vigor de la nueva Constitución.

#### h) Sudáfrica: El auge de la participación ciudadana

El comienzo de la transición política desde el apartheid al régimen democrático en Sudáfrica se puede situar en el momento inmediatamente posterior a las denominadas matanzas de Bisho (4) de mediados de 1992, que dotaron de urgencia a los cambios en el cerrado, excluyente y represivo sistema político creado por el Partido Nacional (NP, por sus siglas en inglés) en la época del apartheid. A partir de ese instante, el NP acepta la posibilidad de la elección de una Asamblea Constituyente como mecanismo para la redacción de una nueva Constitución, y así poner fin al conflicto social producido. Cabe recordar que previamente, en diciembre de 1990, se había reunido por primera vez la Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA, por sus siglas en inglés), que reunió a 19 grupos políticos que apoyaban la redacción de una nueva Constitución.

Como una forma de asegurar el normal y regular avance del proceso constituyente, en febrero de 1993 el Comité Ejecutivo del Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés) propone las llamadas “cláusulas del ocaso”, en virtud de las cuales se aceptaba, provisoriamente, la constitucionalidad de un sistema Ejecutivo de poder compartido –entre el ANC liderado por Nelson Mandela y el NP– durante los primeros cinco años después de la primera elección. En este período el Parlamento, democráticamente elegido, estaría encargado de redactar una nueva Constitución, la cual podría derogar o modificar este sistema provisional de gobierno. Simultáneamente, el MPNP redactó 34 principios constitucionales, que guiarían la redacción del texto definitivo de la Constitución. Si estos principios no eran seguidos, entonces la Corte Constitucional no podría validar la nueva Constitución.

Después de las elecciones de 1994, el nuevo parlamento asumió también las funciones de Asamblea Constituyente, trabajo que realizó durante el lapso de dos años, para adoptar el texto constitucional en mayo de 1996, luego de intensas consultas entre los partidos políticos representados en la Asamblea, la sociedad civil y la ciudadanía, incluyendo distintos mecanismos de comunicación de la Asamblea Constituyente, tales como campañas mediáticas; afiches; la creación de un periódico con una circulación de 160.000 ejemplares; una página web, los que alcanzaron a un 73% de la población, al tiempo que entre 1994 y 1996 la Asamblea Constituyente recibió un total de 2 millones de opiniones y comentarios(5).

A pesar de lo anterior, en mayo de 1996 la Corte Constitucional devolvió el borrador de la Constitución a la Asamblea por cuanto estimó que existían ciertas provisiones de la misma que no se ajustaban a los principios constitucionales adoptados por el MPNP. Luego de los cambios y revisiones efectuados por la Asamblea Constitucional, la nueva Constitución fue aprobada y ratificada el 10 de diciembre de 1996, habiendo sido aprobada por amplia mayoría en la Asamblea Constituyente (6).

### i) Venezuela: Ocaso de un pacto y auge de una revolución

El proceso constituyente venezolano de 1999 tuvo como contexto principal el desgaste y colapso final del sistema político que se creó con el Pacto del Punto Fijo de 1958. En 1998, el candidato del Movimiento V República (MVR) Hugo Chávez Frías triunfó en las elecciones presidenciales sobre el independiente Henrique Salas, dando paso a un gobernante que no provenía de ninguno de los dos partidos tradicionales venezolanos, Acción Democrática y COPEI, y que además criticaba abiertamente el sistema vigente.

Dentro de las promesas de campaña de Chávez estaba la de hacer un cambio constitucional a través de una Asamblea Constituyente con un propósito abiertamente refundacional. El mecanismo de la Asamblea Constituyente no estaba contemplado en la Constitución de 1961, por lo que, al igual que en Colombia, el problema fue cómo implementar un procedimiento de cambio constitucional que no estaba contemplado en la Constitución (7). De hecho, el Decreto que estableció la Asamblea Constituyente fue impugnado por los partidos políticos dado el carácter sorpresivo y unilateral con que se llevó a cabo, pero la Corte Suprema venezolana desestimó la impugnación presentada.

En abril de 1999 se realizó, siguiendo las disposiciones del Decreto aludido, un referéndum en el que se consultó al electorado sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente y sobre las bases para esta convocatoria. En el referéndum consultivo un 81,74% votó a favor de las bases propuestas. Después de ello, se convocó a una elección para votar por los 131 miembros de la Asamblea, la cual se llevó a cabo el 25 de julio de 1999. En dichas elecciones la coalición oficialista, Polo Patriótico, obtuvo 125 escaños, quedando 6 escaños en manos de la oposición a Chávez, pese a que ésta presentó más candidaturas que el Polo Patriótico (8).

La Asamblea electa inició sus sesiones en agosto de 1999 y trabajó por un periodo de seis meses, redactando la nueva Constitución sobre la base de distintos borradores presentados por Chávez y por los integrantes de la Asamblea, pero además realizó variadas intervenciones en los poderes constituidos, lo que provocó graves conflictos con el Poder Legislativo y con el Poder Judicial. Finalmente, en diciembre de 1999 la Asamblea sometió a referéndum el texto constitucional emanado de los debates. En dicho referéndum se produjo una abstención del 44% de los votantes, pero se aprobó el texto con un 71,78%, frente a un 28,22% que votó en contra, tras lo cual se disolvió la Asamblea y se promulgó la nueva Constitución de 1999.

### j) Bolivia: Entre el conflicto y la inclusión (9)

El 22 de enero de 2006 asumió la presidencia Evo Morales, dirigente sindical e indígena y militante del Movimiento al Socialismo (MAS). Una de las principales promesas de campaña de Morales fue la de realizar una Asamblea Constituyente, poniendo especial énfasis en resolver a través de ella la exclusión de los pueblos originarios; profundizar la reforma agraria y estatizar los recursos naturales. El proceso para iniciar la Asamblea Constituyente comenzó el 6 de marzo de 2006 con la promulgación de la Ley de Convocatoria para la Asamblea Constituyente y la posterior elección de 255 delegados para la Asamblea, realizada el 2 de julio de 2006, en la cual el MAS obtuvo 137 escaños, pero no pudo obtener los dos tercios necesarios para aprobar por sí solo los artículos constitucionales. Como sostiene Matías Franchini, lo que caracterizó a la Asamblea Constituyente boliviana, a diferencia de la experiencia venezolana que la inspiró, fue “la ausencia de una fuerza política que pudiera ‘hegemonizar’ la asamblea” (10). La Asamblea Constituyente se instaló en la ciudad de Sucre, y trabajó en la redacción de un texto

constitucional hasta el 10 de diciembre de 2007, fecha en la cual se aprobó el texto constitucional no sin una dura polémica producida por la exclusión de diputados opositores de la votación final. A lo anterior se sumó el conflicto que enfrentó al presidente Morales con los movimientos autonómicos, en especial en la provincia de Santa Cruz.

Con posterioridad a este proceso, el Congreso boliviano realizó una serie de modificaciones al texto aprobado por la Asamblea previo a someterlo a consulta. Ello, debido a que en medio del trabajo de la Asamblea, la Corte Suprema boliviana dictaminó que ésta no poseía carácter originario ni plenipotenciario. Finalmente, en referéndum de 25 de enero de 2009, se aprobó el texto constitucional con un 61,43% de los votos (11).

Tabla 1: Características básicas de los procesos constituyentes originarios

Casos de Estudio	Tipo de Cuerpo Constituyente	Número de Integrantes	Duración del Proceso	Forma de Ratificación
Estados Unidos (1787)	Convención constitucional	55 delegados	4 meses	Ratificación por los Estados
Italia (1946)	Legislatura Constituyente	556 diputados	1 año, 7 meses	Aprobación por la legislatura
Alemania (1949)	Consejo Parlamentario	65 delegados	8 meses	Ratificación por los Estados
Francia (1958)	Comisión constitucional	39 miembros	3 meses	Referéndum
Portugal (1975)	Legislatura Constituyente	250 diputados	10 meses	Aprobación por la legislatura
España (1977)	Legislatura Constituyente	350 diputados y 258 senadores	1 año, 6 meses	Referéndum
Colombia (1991)	Asamblea Constituyente	70 asambleístas	5 meses	Aprobación por la Asamblea
Sudáfrica (1994)	Legislatura Constituyente	400 diputados	2 años	Aprobación por la legislatura y revisión de la Corte Constitucional
Venezuela (1999)	Asamblea Constituyente	131 asambleístas	4 meses	Referéndum
Bolivia (2006)	Asamblea Constituyente	255 asambleístas	1 año, 4 meses	Referéndum

Fuente: Elaboración Propia

## Conclusiones

Para finalizar, lo primero que llama la atención de los diez casos narrados es la gran heterogeneidad en cuanto a las condiciones sociopolíticas de la convocatoria al proceso constituyente, la forma de desarrollo de éste (Asamblea Constituyente, legislatura constituyente, convención constitucional, comisión constitucional), y la variedad en cuanto a los demás elementos procedimentales. Lo anterior resulta plenamente coherente con la teoría constitucional, que al tiempo de exigir la necesidad de la participación política del soberano, el pueblo, en el proceso constituyente, estipula que la forma concreta de esta participación debe quedar entregada a la libre determinación de cada Estado, a partir de sus propias condiciones sociopolíticas y su realidad histórica. Por otra parte, el análisis cualitativo y las inferencias que se puedan extraer de estas experiencias serán abordados en un próximo Informe.

No obstante lo anterior, cabe observar el contraste entre los casos narrados y el proceso constituyente chileno de 1980. Con mayor o menor grado de participación política, desde la limitada participación en la redacción de la Ley Fundamental de Bonn y en la Constitución gaullista de 1958, hasta la alta movilización de los procesos constituyentes en Sudáfrica, Venezuela y Colombia, en todos los casos se trató de legítimos representantes del pueblo; con más o menos mecanismos formales e informales de participación política; con un elevado grado de pluralismo ideológico en el seno de los órganos encargados de la redacción del texto constitucional; y con un esquema de estado de derecho y de reconocimiento de libertades públicas básicas para el funcionamiento del sistema democrático. Ninguna de estas condiciones se cumplió en el contexto del proceso constituyente originario en Chile.

Finalmente, cabe destacar la existencia de al menos tres grupos de procesos constituyentes originarios, además de la Constitución estadounidense de 1787, que, por su peculiar contexto histórico, es un caso único en el ámbito de este estudio. Por un lado, aquellos que enfatizaron la pacífica y ordenada transición democrática, con aversión al conflicto, control del proceso por parte de los partidos políticos, y elaboración de textos constitucionales que pudieran perdurar en el tiempo, con un alto nivel de coherencia interna y sofisticación jurídica, donde cabría mencionar los casos alemán, italiano, francés, español y portugués(12). Por otra parte, se pueden distinguir los casos colombiano y sudafricano en que, si bien se genera una fuerte apertura a la participación política, en contextos de importante movilización social, el proceso constituyente fue básicamente conducido por los partidos políticos existentes, los cuales contaban con un efectivo anclaje social y fueron capaces de reaccionar ante la presión social, permitiendo igualmente la incorporación de los más avanzados principios del constitucionalismo social y democrático de derecho. Finalmente, cabe mencionar los más convulsos y agitados procesos venezolano y boliviano, en que las constituciones surgidas de las Asambleas Constituyentes siguen generando un significativo grado de disputa y controversia nacional, al tiempo que el proceso constituyente originario aparentemente no ha implicado una refundación en clave republicana, que concite el consenso mayoritario en torno a los principios y normas constitucionales proclamados.

- (1) Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (UCh). Magíster en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona) y Magíster en Política Comparada (London School of Economics and Political Science). Investigador Asociado del Centro de Estudios del Desarrollo. Director del Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor.
- (2) Administrador Público y Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales con Mención en Ciencia Política de la Universidad de Chile.
- (3) Véase, Asuntos Públicos. Informe N° 1.042.
- (4) Fuerzas policiales dispararon contra manifestantes por una nueva Constitución, matando a muchos de ellos.
- (5) Hart, Vivien (2003), "Democratic Constitution Making", Special Report. United States Institute of Peace, N° 107, p. 8.

- (6) Véase Ghai, Yash y Cottrell, Jill (eds.) (2008). *Creating a New Constitution: A Guide for Nepali Citizens*. Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- (7) Brewer-Carías, Allan. "El proceso constituyente y la Constitución colombiana de 1991, como antecedentes directos del proceso constituyente y de algunas previsiones de la Constitución venezolana de 1999". Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011.
- (8) Combellas, Ricardo. El proceso constituyente y la Constitución de 1999. *Politeia*[online]. 2003, vol.26, n.30.
- (9) El caso de la Asamblea Constituyente de Ecuador de 2007 no será analizado por su similitud con los casos venezolano y boliviano, por lo que se estimó suficiente hacer referencia exclusivamente a éstos.
- (10) Franchini, Matías. "Asamblea Constituyente en Bolivia: Génesis, evolución y conflicto en el cambio", extraído del sitio web del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) [http://www.cadal.org/documentos/documento\\_74.pdf](http://www.cadal.org/documentos/documento_74.pdf), revisado el 8 de Marzo de 2013.
- (11) A pesar de que se intentó consultar los datos oficiales del referéndum constitucional en la página del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, no se pudo obtener de esta fuente oficial los datos deseados. Los datos mencionados provienen de fuentes de prensa variadas.
- (12) Elster, Jon "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making process". *Duke Law Journal*, Vol. 45, No. 2. (Nov., 1995).