

Reglamentos

Idealmente, un órgano elaborador de la constitución (OEC) debe tener un reglamento explícito que regule sus actividades. El reglamento (a veces llamado "estatuto") es un mecanismo que ayuda a iniciar, facilitar y gestionar el proceso de elaboración de una constitución, y puede ayudar al OEC a organizarse y cumplir con sus tareas. El reglamento puede tener un efecto importante en el resultado de los procesos, por lo tanto se debe dedicar la debida atención y tiempo a su formulación.

Este documento aborda los siguientes temas:

1. Variables que afectan la naturaleza del reglamento
2. Contenido del reglamento

1. VARIABLES QUE AFECTAN LA NATURALEZA DEL REGLAMENTO

El reglamento de un OEC variará en función de varios factores.

a) Tipo de OEC

Los factores más importantes son la forma, tamaño y alcance de las tareas del OEC. Por ejemplo, una Asamblea Constituyente probablemente requerirá un conjunto más completo de normas que una Comisión de Revisión de la Constitución más pequeña, debido al tamaño y la complejidad de gestionar una asamblea y sus procesos. Un órgano político requerirá reglamentos diferentes de uno técnico. El mandato del OEC también afectará al reglamento. Por ejemplo, el reglamento será distinto si al OEC se le encarga sólo producir un borrador de constitución, que si se le encargan otros procesos importantes como consultas públicas y ratificación constitucional.

b) Fuente del reglamento

En términos generales, el reglamento puede ser (i) elaborado antes de establecer al OEC (normalmente en la disposición legal, un decreto u otra figura jurídica), (ii) desarrollado y adoptado por el propio OEC, o (iii) más comúnmente, elaborado combinando las dos anteriores. El reglamento puede ser adoptado antes que el OEC si los grupos políticos e interesados clave involucrados desean asegurar que se siga un reglamento específico (por ejemplo, una autoridad como un presidente o la legislatura o varias partes de una negociación). Los reglamentos establecidos de antemano en una ley habilitante tienden a ser menos amplios que los establecidos por el propio OEC, y la ley habilitante puede especificar que el OEC tiene el derecho de adoptar normas adicionales. El tipo de OEC también afectará a la fuente de su reglamento. Las Asambleas Constituyentes, por ejemplo, podrían ver a los reglamentos impuestos externamente como una violación de su autoridad.

Es prudente establecer los procedimientos básicos de toma de decisiones del OEC en la ley que lo crea, ya que esto garantiza que el OEC sepa cómo proceder y que tenga un marco de toma de decisiones desde el cual adoptar nuevas normas. Como mínimo, se esperaría encontrar el marco de decisión y el plazo para el proceso de elaboración de la constitución en el mandato

legal del OEC. También puede ser necesario crear el reglamento antes de establecer al OEC cuando las partes necesitan garantías para aceptar el propio proceso de elaboración de la constitución. Además, el proceso de negociar reglamentos, a menudo polémicos, entre una gama de grupos interesados puede servir para establecer la agenda de los grupos interesados, ayudar a establecer las líneas de responsabilidad o rendición de cuentas, y contribuir a la transparencia y legitimidad del proceso en curso. Dicho esto, es importante señalar que los reglamentos contenidos en una disposición habilitante serán mucho más difíciles de enmendar que aquellos adoptados por el propio OEC. También, permitirle al OEC elaborar al menos algunas de sus propias normas le brinda una oportunidad importante para desarrollar un *modus operandi* en algo menos polémico que la elaboración de un proyecto de constitución, fomentando la confianza en el proceso.

Por ejemplo, en Yemen el proceso de 6 meses de negociación del reglamento para el Diálogo Nacional ayudó a precisar asuntos esenciales (como los umbrales para adoptar recomendaciones sustantivas). Muchas de estas normas continuaron en el [Decreto Presidencial](#) que estableció la creación de la Comisión de Redacción de la Constitución (CRC). Sin embargo, una vez establecida la CRC, ésta realizó su propio debate interno sobre las normas adicionales que no estaban en el Decreto. En uno de sus primeros debates, el proceso de adoptar reglamentos unió a los miembros de la CRC y contribuyó a que pudiesen desarrollar una visión común para su trabajo. Por lo tanto, considerar en qué momento del proceso se llevan a cabo estas discusiones acerca del reglamento es una igualmente importante que el reglamento en sí.

La experiencia con las Asambleas Constituyentes latinoamericanas es que estas determinan sus propios reglamentos. En Colombia, el reglamento básico fue establecido en el decreto que convocó la Asamblea Constituyente (Nº. 1926 de 1990). Sin embargo, una vez electa, la Asamblea elaboró su propio conjunto de normas.

2. CONTENIDO DEL REGLAMENTO

Los reglamentos deben abordar los asuntos fundamentales de procedimiento para el OEC. Pueden tener una forma similar a los reglamentos parlamentarios, en términos de proporcionar un marco para el debate, aunque en otros aspectos (umbrales de votación y plazos, por ejemplo) pueden diferir considerablemente. En algunos países, los reglamentos parlamentarios existentes pueden ser un buen punto de partida para desarrollar el reglamento para un OEC, especialmente en términos de cómo realizar audiencias de comités temáticos. Dicho esto, los parlamentos generalmente se enfocan en la votación por mayorías, mientras que los OEC deben enfocarse en la creación de consensos más que en el mayoritarismo (aunque muchos, con distintos grados de éxito, utilizan umbrales de voto mayoritario). Por lo tanto, cualquier reglamento existente debe ser revisado y trabajado para promover el consenso y el amplio acuerdo en el proyecto de constitución venidero.

Los reglamentos ciertamente varían de un proceso a otro, pero los siguientes son temas centrales que debiesen ser abordados:

- El proceso general
- Liderazgo/presidencia
- Normas para tomar la palabra
- Estructura organizacional
- Requisitos de notificación
- Requisitos de quórum
- Normas para la toma de decisiones

a) Proceso general

Si bien la ley o decreto que establece al OEC generalmente establecerá también el marco general del proceso y los [plazos](#), el reglamento puede complementar la hoja de ruta para el proceso de elaboración de una constitución, proporcionando detalles operacionales. Por ejemplo, el reglamento puede establecer la estructura de un comité o cómo se toman las decisiones a nivel de los comités.

Los reglamentos también pueden establecer los plazos internos de las distintas [etapas del proceso de elaboración de una constitución](#), el programa de trabajo del OEC, y cómo éste debería dividir su tiempo si una legislatura también actúa como Asamblea Constituyente. Los reglamentos también pueden determinar cuándo y cómo se deben realizar las [consultas públicas](#), incluyendo las audiencias públicas de los comités temáticos.

b) Liderazgo/presidencia

Los reglamentos, especialmente aquellos diseñados para las legislaturas y Asambleas Constituyentes, suelen prever la elección de las mesas directivas –Presidente, Vicepresidente, y otros cargos– las funciones y atribuciones de estos cargos, y los reemplazos en caso de imprevistos. Por ejemplo, el artículo 5 del [Reglamento de Sudáfrica](#) establece el proceso de elección de las Mesas Directivas, y los capítulos 4 y 5 del [Reglamento de Nepal](#) establecen el proceso de elección de los Presidentes y de la mesa. Cabe destacar, los artículos 24 y 25 del [Reglamento de la Asamblea Constituyente de Túnez](#), establecen el papel de la Presidencia, mientras que los artículos 28–37 establecen un comité de gestión o 'Mesa'.

Los reglamentos también proporcionarán orientación respecto a cómo la dirección del OEC debe presidir las reuniones. Puede ser importante tener esto acordado por escrito desde un inicio. Especialmente en países donde hay poca confianza dentro del OEC; puede ser importante que todos los miembros del OEC se sientan seguros de que podrán dar su opinión sobre problemas y que el Presidente gestionará los asuntos importantes de manera imparcial y justa. En Colombia, los tres partidos con mayor presencia en la Asamblea compartieron una presidencia tripartita. Este singular acuerdo reflejó la distribución real de poder en la Asamblea y ayudó a evitar los conflictos entre los tres partidos más grandes.

c) Normas para tomar la palabra

Especialmente en órganos más grandes como las Asambleas Constituyentes, existen normas para tomar la palabra (por ejemplo, las normas 99–101 de [Túnez](#)), normas de orden (por ejemplo, los artículos 103–115 de [Sudáfrica](#)), y/o normas de debate (por ejemplo, las normas 116–132 de [Sudáfrica](#)). El Presidente suele ser responsable de regular el orden de intervención, de conformidad con el reglamento. En la práctica, los reglamentos pueden sencillamente prever que un Miembro levante la mano o se levante para llamar la atención del Presidente, quien llevará un registro de las personas que desean hablar sobre determinados temas o artículos. Otra posibilidad, extraída de la [Conferencia Nacional Constitucional \(CNC\) de Kenia](#), es proporcionar a cada miembro una tarjeta grande con su número de matrícula impreso. Esta se eleva para indicar su deseo de hablar.

Es fundamental que en los órganos más grandes exista alguna forma de limitar la duración de los discursos, a fin de asegurar la gestión eficiente de los asuntos a tratar. También se deberán elaborar normas para regular los intentos de participación, de ser permitidos, ya sea en materias de fondo o de procedimiento, y las preguntas de los participantes al orador, para permitir aclaraciones sobre propuestas.

d) Estructura organizacional

Los reglamentos pueden establecer cómo funcionará el pleno. Sería ineficaz e ineficiente que todo el alcance de la labor de la Asamblea o de la Comisión fuese realizada por todos los miembros. Por lo tanto, lo normal es que un OEC más grande se divida en comités especializados y establezca una función directiva que supervise al OEC. Entonces, el reglamento puede detallar el

número y la naturaleza de los comités. Sin embargo, también es común que el reglamento simplemente permita al OEC crear comités a su discreción, sin especificar cuáles debe crear. Este enfoque tiene la ventaja de darle a los OEC una mayor flexibilidad para ajustar cómo realizan su labor a medida que se desarrolla el proceso. Si un OEC desea que su reglamento establezca los comités, los tipos comunes de comité incluyen:

- Comités Temáticos: encargados de debatir determinados temas de la Constitución (por ejemplo, la Carta de Derechos, la distribución de poder, la supervisión del sector de la seguridad, etc.).
- Comité de Dirección: encargado de planificar y supervisar el plan de trabajo del OEC.
- Comité del Reglamento: encargado de las propuestas para enmendar el reglamento.
- Comité de Armonización: encargado de armonizar el trabajo y los borradores de los diferentes comités temáticos.
- Comité Legal o de Redacción o Constitucional: encargado de redactar el texto de la constitución y de las propuestas de enmienda.
- Comité de Difusión, [Consulta](#), [Comunicación](#) y/o [Educación Cívica](#): encargado de supervisar el programa de difusión del OEC.

Se puede encontrar ejemplos de la organización de comités en el [Reglamento de la Asamblea Constituyente de Sudáfrica](#); y en el capítulo 11 del [Reglamento de Nepal](#). Los reglamentos también pueden establecer condiciones para la composición de los comités. Por ejemplo, en Uganda, el artículo 30.5 dispone que se debe tomar en cuenta el género; en Sudáfrica, el artículo 23 dispone la representación proporcional de los partidos políticos a nivel de los comités. El [reglamento de la Asamblea Constituyente de Ecuador de 2007](#) incluyó normas sobre quién podía presentar propuestas para su consideración en los Comités de la AC.

e) Requisitos de notificación

Los reglamentos deben incluir requisitos de notificación para asegurar que los miembros del OEC sepan cuándo se celebrarán las sesiones y votaciones, disminuyendo así la probabilidad de que los miembros accidentalmente falten a alguna sesión o que se traten asuntos cuando algunos miembros no estén presentes. El reglamento boliviano normalmente requería una notificación con 24 horas de anticipación para los documentos. En [Nepal](#), el Presidente de la Asamblea estaba obligado a notificar la próxima reunión de la Asamblea al cierre de la sesión en curso, o con 3 días de anticipación como mínimo. En algunos casos de órganos representativos o más grandes, como en [Sudáfrica](#), se le podría exigir a la dirección publicar la notificación de las reuniones en un boletín, en la Orden del Día del OEC, u otros.

(Consulte la página 196 del [manual de Interpeace](#) para más información acerca de los requisitos de notificación).

f) Requisitos de quórum

Los requisitos de quórum se refieren a las reuniones del pleno de la OEC, además del quórum de los subcomités. A veces los requisitos de quórum pueden variar según si se debe tomar una decisión o no. Los requisitos de quórum pueden requerir que un tercio de la totalidad de los miembros esté presente (por ejemplo, el [Comité de Revisión de la Constitución de Sierra Leona](#)) o que más de la mitad del total de miembros esté presente. En la [Asamblea Constituyente de Nepal](#) se utilizó un quórum de sólo el 25%. Los quórum más altos son más comunes en los OEC más pequeños, bajo la teoría de que cada miembro es fundamental para que el OEC pueda realizar su labor, aunque en Venezuela era necesario un quórum del 50% más uno de los delegados constitucionales (67/132) para el debate y la toma de decisiones.

En [Sudáfrica](#), el quórum del pleno (que rara vez se reunía) consistió de un tercio del número total de miembros, y el quórum de los subcomités era de la mitad del número de miembros. Consulte los artículos 11 y 33 del [Reglamento de Sudáfrica](#). En [Túnez](#) y [Egipto](#), el quórum del pleno se fijó en una *mayoría absoluta* (es decir, superior al 50% del total de los votos admisibles) de sus miembros. Los países latinoamericanos a menudo utilizan un requisito de quórum y de umbral

similar (por ejemplo, [Ecuador 2007](#), artículo 5). En [Túnez](#), si no se alcanzaba el quórum se cerraba la sesión durante una hora, luego de la cual podía celebrarse la reunión si un tercio del número total de miembros estaba presente.

Si bien los requisitos de quórum son comunes, no están exentos de desafíos; pueden ser utilizados por grupos para boicotear las sesiones y obstruir la labor del OEC. Un quórum grande puede llevar a este resultado incluso sin que un grupo de la OEC tenga la intención de boicotear, sencillamente porque sus miembros están ocupados en otra cosa. Un requisito de notificación para todas las sesiones del OEC puede asegurar que todos los miembros tengan la oportunidad de asistir y contribuir, aunque, por supuesto, un requisito de notificación no garantiza un umbral mínimo de miembros para proceder con la labor.

g) Normas para la toma de decisiones

Las normas para la toma de decisiones se pueden aplicar tanto a nivel plenario como de comités, y puede haber normas adicionales relativas a la adopción del proyecto definitivo de constitución. Las normas para la toma de decisiones a menudo son polémicas, ya que determinan la capacidad que tienen los partidos minoritarios para brindar información, influenciar y posiblemente controlar el resultado final. Por este motivo, las normas para la toma de decisiones (especialmente para la adopción definitiva de un proyecto de constitución) a menudo se encuentran establecidas en el [mandato legal](#) del OEC en vez de ser elaboradas por el propio OEC.

Los umbrales para la toma de decisiones pueden variar entre una mayoría *simple* (50% de los presentes y votantes), una mayoría *absoluta* (50% más uno), una mayoría *cualificada* (normalmente de dos tercios) y la toma de decisiones por consenso. Los reglamentos a menudo exigen decisiones basadas en consenso, por lo menos en primera instancia, a fin de maximizar la aceptación y legitimidad del proyecto de constitución definitivo. Llegar a una decisión por consenso suele ser preferible para asegurar que no haya "perdedores" y que todos los grupos acepten la decisión. Incluso las votaciones por mayoría cualificada pueden marginar a algunos grupos pequeños si su número no es suficiente para ser pertinente en el equilibrio de votos. Sin embargo, el consenso puede convertir a las circunscripciones pequeñas en actores con poder de veto, ofreciendo pocos incentivos para negociar.

Es difícil definir un "consenso". Puede significar una toma de decisiones unánime, pero también puede significar algo más ambiguo. Durante las etapas iniciales del proceso en Sudáfrica (incluyendo el Proceso de Negociación Pluripartidista), los negociadores constitucionales utilizaron el concepto de "consenso suficiente". Aunque no lo definieron, en la práctica significaba que una decisión requería el apoyo de los dos principales partidos de las negociaciones y de una masa crítica de los partidos más pequeños. En las negociaciones a finales de la década de 1990 para lograr la paz en Irlanda del Norte, el consenso suficiente requería no sólo el acuerdo de la mayoría de los partidos sobre una determinada disposición, sino también el acuerdo de una mayoría dentro de cada una de las facciones generales, Unionista y Nacionalista. También se puede definir el consenso como un acuerdo al que se llega sin una votación. Durante el proceso de elaboración de la constitución de Indonesia, sólo se realizó una votación (por un tema menor); en todos los otros casos, hubo acuerdo unánime.

Los reglamentos generalmente prevén una votación umbral si no es posible lograr un consenso. Para las decisiones relativas a la adopción de nuevas disposiciones o una nueva constitución, los países latinoamericanos casi siempre han utilizado una mayoría absoluta, mientras que fuera de América Latina el umbral más común es una mayoría cualificada; nuevamente, para promover la mayor aceptación posible del proyecto de constitución. El [Reglamento para la Comisión de Redacción de la Constitución de Yemen](#) exigía una mayoría de 3/4 de la totalidad de los miembros del OEC cuando no se podía llegar a consenso. En [Túnez](#), el voto requerido para la adopción constitucional en la Asamblea Constituyente fue de 2/3 de la totalidad de la membresía del OEC. Además de las mayorías cualificadas, se han empleado otros mecanismos para romper los bloqueos cuando no es posible llegar a un consenso. En Sudáfrica, si la Asamblea Constituyente no hubiese sido capaz de llegar a su umbral de mayoría de 2/3, después de agotar los procedimientos diseñados para terminar con los bloqueos, una constitución aprobada por una mayoría de la Asamblea Constituyente hubiese sido remitida a la ciudadanía para su decisión

mediante referendo. Lo mismo ocurrió en [Túnez](#) (2011–2014) y Bolivia (2007).

Otro mecanismo para terminar con los bloqueos es un comité de consenso/armonización. La Asamblea Constituyente de Túnez tenía un "Comité Mixto de Cooperación y Redacción" al que se le podía remitir los asuntos difíciles para su negociación y resolución. Sin embargo, aún se requería la aprobación de la Asamblea Constituyente.

(Consulte las páginas 180–182 y 194–202 del [manual de Interpeace](#) para más información respecto a los reglamentos para la toma de decisiones).

h) Misceláneos

Los reglamentos pueden incluir [códigos de conducta](#), tales como las disposiciones relativas al comportamiento inaceptable durante los debates. Un código puede extenderse a la conducta de sus miembros fuera del OEC e incluir disposiciones relativas a los conflictos de interés, entre otras cosas. En algunos casos, los reglamentos pueden detallar las medidas disciplinarias a disposición del Presidente de la mesa o de otro órgano para el cumplimiento de estas disposiciones (incluyendo la suspensión de la membresía).

Es una buena práctica que los reglamentos aborden cuestiones de transparencia y apertura, incluyendo el derecho del público a asistir a las sesiones plenarias del OEC y si es qué y cuándo se deben televisar las sesiones. El papel de los ciudadanos en términos de: (a) asistencia a las deliberaciones del OEC por miembros de la ciudadanía y de los medios de comunicación, y (b) el papel de los miembros de la Asamblea en las consultas públicas también pueden ser tratados en el reglamento. Los reglamentos no pueden entrar en detalle en estos asuntos, pero sería prudente dejar claro dónde recae la responsabilidad principal, aunque esto no debe impedir que la sociedad civil supervise y difunda la labor del órgano.

Los reglamentos también pueden especificar la creación de una [secretaría](#) y su papel (consulte, por ejemplo los artículos 140–144 del [Reglamento de Sudáfrica](#), en lo relativo a la Oficina del Secretario).

Finalmente, los elementos anteriores cubren los asuntos fundamentales y más frecuentes a ser abordados por un reglamento. Sin embargo, cada conjunto de normas debe ser adaptado a las circunstancias únicas del caso. Por ejemplo, las circunstancias (incluyendo la naturaleza y tamaño del OEC, además del nivel general de confianza o desconfianza entre las partes) pueden regular qué tan extenso debe ser el reglamento. Si bien el primer instinto puede ser elaborar normas para cada asunto y contingencia posible, un reglamento más limitado puede permitir una mayor flexibilidad y adaptabilidad a medida que se desarrolla el proceso de elaboración de la constitución.