

Informes de los Órganos Elaboradores de una Constitución

[Los órganos elaboradores de la constitución](#) (OEC) pueden producir muchos informes, incluyendo informes anuales, informes financieros, o las conclusiones de los comités de trabajo. Esta página se centra en los *Informes Explicativos* – informes producidos por un OEC para acompañar el proyecto de constitución propuesto. Los informes explicativos están diseñados para explicar el proceso utilizado para llegar al proyecto de constitución y las razones detrás de las recomendaciones sobre diversos temas constitucionales. Los informes explicativos a menudo explican cómo la propuesta/proyecto de constitución responde a la opinión de la ciudadanía expresada durante el proceso y explica por qué algunas opiniones han sido aceptadas y otras no. Los informes explicativos son redactados por el órgano elaborador de la constitución, o bien por la [Secretaría](#) y luego respaldados por el OEC.

Este documento aborda los siguientes temas:

1. Finalidad de los informes explicativos
2. Órganos elaboradores de la constitución que suelen crear informes explicativos
3. Formas de informes explicativos
4. Contenido de los informes explicativos

1. FINALIDAD DE LOS INFORMES EXPLICATIVOS

Los informes explicativos tienen tres objetivos fundamentales:

- brindar orientación al órgano que adopta/ratifica la constitución;
- facilitar la [educación cívica](#) y las [consultas públicas](#); y
- fortalecer la legitimidad del proceso de elaboración de la constitución proporcionando transparencia. Según la costumbre jurisprudencial de un determinado país, el informe también puede servir como evidencia de la intención de los redactores en la posterior revisión por el Tribunal Constitucional.

Primero, en un proceso de dos etapas en el que un órgano redacta y otro órgano independiente debate y adopta la constitución, un informe explicativo puede proporcionar importantes aclaraciones y orientación al órgano de adopción de la constitución (generalmente una Asamblea Constituyente o parlamento) acerca de las razones detrás de la elaboración de determinadas formulaciones constitucionales y el proceso utilizado para elaborarlas (por ejemplo, [Zimbabue](#), [Papúa Nueva Guinea](#)). El uso más común de los informes explicativos en América Latina es para éste propósito; cuando un comité o comisión constitucional presenta un proyecto de constitución a un órgano independiente que debate y adopta la constitución (generalmente la Legislatura o Asamblea Constituyente). Similarmente, si una propuesta de constitución ha de ser ratificada en referendo, un informe explicativo puede proporcionar la misma información a la ciudadanía (por ejemplo, [Kenia 2010](#)).

Segundo, un informe explicativo elaborado junto a un proyecto de constitución puede ser una herramienta para la [educación cívica](#) y las [consultas públicas](#). Cuando el informe acompaña los

primeros borradores del proyecto de constitución, ayuda a educar a la población y facilita su capacidad de comentarlos, ya que proporciona antecedentes, contexto y explicaciones respecto a las disposiciones constitucionales (por ejemplo, [Somalia](#), consulte p. 3). Por ejemplo, el [parlamento sudafricano hizo circular los borradores del proyecto de constitución](#) con anotaciones que explicaban la posición de los distintos partidos políticos ante disposiciones importantes o polémicas, a través de los cuales recibieron los comentarios de la ciudadanía. Cuando el informe acompaña un proyecto final, todavía cumple su función educativa, aunque no la función consultiva.

Tercero, los informes explicativos explican a la población cómo fueron incorporadas sus opiniones, incluyendo cómo se tomaron (o no) en cuenta los diferentes puntos de vista. Con esto se pretende aumentar la transparencia, y, por extensión, la legitimidad del proceso de elaboración de una constitución y del proyecto de constitución en sí.

Finalmente, la importancia de un informe explicativo puede verse aumentada si la nueva constitución prevé mecanismos de revisión constitucional que requieren que los tribunales consideren la **intención** de los redactores. Es poco común, pero el Artículo 24 de la Constitución de Papúa Nueva Guinea de 1975 prevé que los registros oficiales de los debates y de los votos y procedimientos (e informes/documentos relacionados) de la Asamblea Legislativa pre-independencia sobre el informe del Comité de Planificación Constitucional y la Asamblea Constituyente pueden ser utilizados como ayuda para la interpretación constitucional. Los informes explicativos no sólo proporcionan entendimiento del razonamiento e intención de los redactores sino que, si los informes analizan e incorporan la opinión de la ciudadanía, aseguran que estas opiniones siguen siendo pertinentes y parte de la interpretación permanente de la constitución. (Nota: Se puede lograr un objetivo similar a través de los registros de los debates de ratificación. Ya que la mayoría de los OEC en América Latina han sido Asambleas Constituyentes o Congresos, los debates públicos del órgano elaborador han sido considerados la fuente primaria de interpretación y explicación de las disposiciones adoptadas, en lugar de un informe general.)

2. ÓRGANOS ELABORADORES DE LA CONSTITUCIÓN QUE SUELEN CREAR INFORMES EXPLICATIVOS

Los informes explicativos suelen ser publicados por el [órgano que redacta la constitución](#) (por ejemplo, un comité constitucional) o por el órgano que redacta y además adopta la constitución (por ejemplo, una asamblea constituyente), pero generalmente no por el órgano que adopta una constitución elaborada por otro órgano. Lo más común es que los informes explicativos sean elaborados y publicados por las comisiones constitucionales y comités del parlamento que han terminado de redactar proyectos de constitución que serán debatidos y adoptados por un pleno u órgano ejecutivo, y se usan para explicar qué estaba pensando el órgano redactor (por ejemplo, [Sierra Leona](#)). Los OEC que reciben los informes, tales como asambleas constituyentes, parlamentos y conferencias constitucionales, se apoyan en el informe para sus propios debates.

Los informes explicativos también pueden ser preparados principal o secundariamente como un informe para la ciudadanía, cumpliendo el mismo propósito de explicar en qué pensaba el órgano redactor. Así, un OEC que redacta y también aprueba una constitución también puede beneficiarse en crear un informe para la ciudadanía, explicando cómo sucedió el proceso, las razones detrás de las decisiones tomadas (especialmente sobre asuntos conflictivos) y discutiendo cómo se utilizaron los aportes ciudadanos y otras fuentes (como tratados internacionales) (por ejemplo, [Kenia 2010](#)).

3. FORMAS DE INFORMES EXPLICATIVOS

Los informes explicativos han tomado numerosas formas. La más común es un informe breve que consiste en una introducción al proceso de elaboración de una constitución y una descripción del contenido de una propuesta de constitución, con un comentario acerca de cómo se llegó al texto (por ejemplo, [Sierra Leona](#), [Uganda](#)). Una segunda forma similar de informe fue elaborada en [Somalia](#), donde se describieron las disposiciones del proyecto de constitución en vez de presentarlas en la forma del texto de la constitución. La discusión también incluyó preguntas específicas de cada tema para consulta pública. [Sudáfrica](#) utilizó otra forma, en la que el informe consistió principalmente de un proyecto constitucional con anotaciones de los puntos de controversia y debate en notas al pie de página, destinadas a brindar información para los futuros debates.

Los informes explicativos dirigidos a los órganos de adopción, es decir, para explicar a dichos órganos las razones detrás de determinadas formulaciones constitucionales y el proceso que se utilizó para elaborarlas, suelen ser extremadamente largos y detallados (por ejemplo, el [Informe Final de la Comisión Constitucional de Uganda](#) constaba de tres volúmenes, uno de los cuales tenía más de 900 páginas; el informe de Fiyi de 1997 constaba de más de 800 páginas). Los informes largos pueden ser de suma importancia y utilidad, pero es menos probable que sean leídos por todos los miembros de la Asamblea Constituyente o parlamento. Además, aún si los participantes más activos leen alguna parte del informe, su extensión y detalle suelen hacerlos inaccesibles para la mayoría de los ciudadanos comunes, impidiendo la función de educación cívica de los documentos mencionados anteriormente.

Al mismo tiempo, los informes explicativos deben tomar en cuenta una gran cantidad de material complejo, y pueden ser largos por necesidad. Por consiguiente, algunos procesos de elaboración de una constitución han desarrollado técnicas para hacer que los informes largos sean más accesibles, sin sacrificar contenido importante. La Comisión de Revisión de la Constitución de Kenia publicó, además de su informe explicativo, informes más breves que proporcionaban retroalimentación sobre los aportes recibidos en cada circunscripción, además de una [versión abreviada](#) del informe final con todas las recomendaciones constitucionales. Otros procesos también han producido informes más cortos (por ejemplo, [Afganistán](#), [Somalia](#)). Como alternativa, también se pueden utilizar resúmenes ejecutivos pormenorizados para presentar las conclusiones clave; el informe de [Zimbabue](#) (producido para el Parlamento más que para la educación cívica) contiene un resumen de estos de aproximadamente 10 páginas (en comparación con el informe principal de 65 páginas).

4. CONTENIDO DE LOS INFORMES EXPLICATIVOS

Los informes explicativos suelen abarcar áreas temáticas fundamentales, tales como:

- Antecedentes históricos y acontecimientos políticos relevantes que llevaron al actual proceso constitucional.
- Una cronología del proceso y/o una descripción detallada de las etapas del proceso de elaboración de la constitución, incluyendo cómo será elaborado el proyecto de constitución y por quién.
- Los principios fundamentales u objetivos del proceso (por ejemplo, [Papúa Nueva Guinea](#), p.73; [Uganda](#), pp. 3–4).
- Una discusión del papel de la ciudadanía en la elaboración de una constitución, de cómo se llevó a cabo el proceso de difusión (incluyendo, en algunos casos, el desglose estadístico de los aportes, por ejemplo, [Zimbabue](#) (consulte la p. 14)), y un resumen de la opinión del pueblo (por ejemplo, [Sierra Leona](#) (consulte el inciso 20)).
- Temas o áreas de controversia, tanto antes como después del proceso de redacción (por ejemplo, [Uganda](#), consulte la p. 10).

- Una discusión del contenido de la propuesta de constitución, incluyendo los sistemas de establecimiento del gobierno y las estructuras y valores del régimen constitucional, a veces dentro del contexto de un proceso de elaboración constitucional en curso (por ejemplo, [Resumen de Sudáfrica](#), consulte la p. 14; [Proyectos de Constitución de Sudáfrica](#)).
 - la mayoría de los informes revisan secciones de la constitución o áreas temáticas, a menudo haciendo comparaciones con otras constituciones o señalando las opciones consideradas, a veces refiriéndose nuevamente a la opinión de la ciudadanía (por ejemplo, [Uganda](#), consulte la p. 401; [Kenia 2005](#), consulte, por ejemplo, la p. 102), e indicando las recomendaciones realizadas (por ejemplo, [Somalia](#)).

Algunos informes explicativos también abarcan otras áreas, por ejemplo:

- Una discusión del propósito y contenido de las constituciones en general (por ejemplo, [Afganistán](#), consulte las pp. 1–2; [Resumen de Sudáfrica](#), consulte la p. 4).
- Una discusión de los programas de educación cívica llevados a cabo en relación a la propuesta de proyecto de constitución (por ejemplo, [Kenia 2010](#), consulte la p. 140).
- Un registro de las preguntas específicas utilizadas para las consultas públicas (por ejemplo, [Zimbabue](#), consulte la p. 23).
- Las próximas etapas, incluyendo los planes para la consideración y promulgación del proyecto y las medidas de transición (por ejemplo, [Afganistán](#), consulte la p. 40).
- Detalles más intrincados acerca del proceso de elaboración del proyecto de constitución, en especial las discusiones de la labor de los subcomités o del resultado de determinadas consultas temáticas (por ejemplo, [Zimbabue](#), consulte la p. 44).