MECANISMOS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MUNDO
Análisis desde la experiencia comparada

Primera Edición: Septiembre 2015
ISBN: 978-956-7469-62-8

Diseño y diagramación
Camilo González Leiva

Portada
Fotografía de Fatima Elkadi/PNUD

Investigador responsable
Marcela Ríos

Investigadores del equipo
Valentina Salas, Nicolás Benkel y Sebastián Madrid

Consultores
Alexander Micic y Alejandra Seguel

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Programa de Gobernabilidad Democrática

Av. Dag Hammarksjöld 3241, Vitacura
Teléfono: (56 2) 2654 1000
e-mail: registry.cl@undp.org
www.pnud.cl

Agradecemos los comentarios de María Cristina Escudero y de Tomás Jordán.

Los contenidos de este Informe pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Impreso en Chile

MECANISMOS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL EN EL MUNDO

Análisis desde la experiencia comparada

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Al servicio
de las personas
y las naciones

Índice

Introducción 6

I. Procesos constituyentes y modelos utilizados a nivel mundial a partir de la segunda mitad del Siglo XX 9

i. Proceso constituyente y etapas previas al mecanismo de elaboración constitucional 9

ii. Tipos de mecanismos utilizados para la elaboración de una Constitución 11

Poder Legislativo 11

Asamblea constituyente 12

Comisión constituyente o comisión de expertos 13

Otros mecanismos 14

iii. Formas de participación ciudadana en los procesos constituyentes 14

iv. Procesos constituyentes a nivel mundial a partir de la segunda mitad del Siglo XX 19

II. Casos de cambios constitucionales a través de asambleas constituyentes 26

i. América Latina 26

ii. África 31

iii. Asia y el Pacífico 35

iv. Europa 37

III. Análisis comparado de casos de asambleas constituyentes 41

i. Origen o convocatoria 41

ii. Elección de sus miembros 42

iii. Funcionamiento 45

iv. Participación ciudadana 48

v. Aprobación del texto constitucional 51

Conclusiones 55

Anexo 61

Bibliografía 65

Introducción

Luego de más de dos décadas de recuperada la democracia, Chile ha mostrado buenos índices de gobernabilidad, así como avances significativos hacia un mayor desarrollo humano que han redundado en mejoras a las condiciones de vida de las personas y en el reconocimiento internacional como un país que ha logrado establecer un régimen democrático estable. No obstante, la democracia, como régimen político, está en permanente construcción, es un ideal que inspira el perfeccionamiento institucional constante. En este sentido, el tipo de democracia que se fue construyendo en las últimas décadas ha encontrado topes y limitaciones que impiden avanzar en su perfeccionamiento y en su capacidad para promover una igualdad efectiva (PNUD, 2014).

Tal como evidencia el Informe "Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los últimos años han aumentado los cuestionamientos a la legitimidad de origen de las reglas que rigen el sistema político. En particular, sobre la Constitución Política de Chile que establece la base normativa de la institucionalidad pública del país, la forma de gobierno, la distribución del poder y el catálogo de derechos individuales y sus garantías. Esta Constitución ha sido objeto de constante debate y cuestionamiento desde el momento en que fuera aprobada en 1980 por un plebiscito organizado por el régimen militar. A pesar de las múltiples reformas realizadas durante las últimas tres décadas, y siendo la Constitución más reformada en la historia de la República, diversos sectores mantienen el cuestionamiento respecto a su legitimidad de origen, toda vez que no fue producto de la deliberación democrática y que para su aprobación no existían garantías democráticas esenciales[1].

Por otra parte, e independientemente de su legitimidad de origen, diversos actores políticos y sociales concuerdan que la actual carta fundamental ya no proporciona un marco normativo adecuado para los desafíos sociales, económicos y políticos que enfrenta la sociedad chilena hoy. Cuestionan en forma específica los bloqueos que ésta impone para que el sistema político pueda

1 Sobre irregularidades en la convocatoria y el desarrollo del plebiscito de 1980 en Chile ver Fuentes (2013) y Valenzuela (1997).

dar respuestas adecuadas a nuevas demandas sociales y políticas por mayor igualdad y mejor representación específicamente en tanto el diseño institucional contiene fuertes sesgos contra mayoritarios que dificultan la traducción de preferencias electorales en implementación de programas.

Hoy en día, el debate público no se centra ya en si es apropiado reformar o no la Constitución, si no en el tipo de cambios que se requieren y la forma para realizarlos. Según la última Encuesta de Desarrollo Humano realizada en 2013, el 76,2% de los entrevistados considera que es muy importante o bastante importante hacer cambios a la Constitución y el 65,7% cree que esos cambios deben ser profundos (PNUD, 2015). A su vez, se ha ido instalando una discusión respecto de las características del proceso constituyente y al nivel de participación e inclusión de diversos actores sociales que debiera contemplar dicho proceso para ser visto como transparente y legítimo por la ciudadanía. El rol de las instituciones formales en el proceso constituyente es un punto de contención, especialmente dada la baja confianza y apoyo que estas instituciones concitan en la ciudadanía. Más aún, diseñar procesos de participación ciudadana para el debate constitucional en un régimen democrático que carece casi por completo de mecanismos formales de participación y consulta[2], complejiza aún más el debate sobre quiénes y cómo se puede llevar adelante un debate amplio sobre una nueva Constitución.

Para cualquier sociedad es un enorme desafío poder impulsar procesos que permitan elaborar nuevas constituciones. Desafío en términos jurídicos, políticos y sociales; de ahí la relevancia de conocer y aprender de experiencias de procesos constituyentes realizadas a nivel internacional. Entender de experiencias exitosas y de fracasos en países con trayectorias similares o disimiles permite identificar factores claves, identificar actores que participan, conocer distintos procesos, instituciones y facilitadores y bloqueos para llevar adelante un proceso constituyente de manera exitosa.

A nivel internacional, una gran cantidad de países han cambiado sus constituciones en las últimas décadas. La mayoría de ellas "mueren jóvenes y sólo un puñado ha durado más de 50 años. […] De hecho, la esperanza de vida de una constitución nacional es 19 años" (Ginsburg, Melton & Elkins, 2010: 1-2) Para ello, se han utilizado diferentes mecanismos para la elaboración de un nuevo texto constitucional; uno de ellos es la conformación de órganos específicos con el mandato de redactar un texto constitucional, como las asambleas o convenciones constituyentes compuestas por personas electas directa o indirectamente para ese propósito; también se ha encargado esta función a los miembros del Poder Legislativo en ejercicio; o a ciertos expertos designados por la institucionalidad vigente. Además, estos procesos han evidenciado una gran heterogeneidad en los momentos,

2 Para un diagnóstico sobre el diseño institucional, prácticas y evolución concreta de la participación social y política en Chile, incluyendo un análisis comparado respecto de tendencias a nivel internacional, ver capítulo 2.2 del Informe Auditoria a la Democracia. Más y Mejor Democracia para un Chile inclusivo (PNUD, 2014).

TABLA 1

Cantidad de países que han cambiado su constitución, según región entre los años 1947 y 2015 (incluye constituciones provisionales y excluye constituciones reinstaladas)

	1947-1989	1990-2015
Europa occidental, EEUU y Canadá (25)	9	3
Europa Oriental (28)	7	28
América Latina y el Caribe (33)	30	6
Medio Oriente y África del Norte (20)	19	10
África subsahariana (49)	46	41
Asia del Sur (7)	6	3
Asia del Este (17)	11	8
Oceanía (14)	11	1
Total (193)	139	100

Fuente: Elaboración propia en base Comparative Constitutions Project. Disponible en http://comparativeconstitutionsproject.org/
Nota 1: El total de países por región se presenta entre paréntesis.
Nota 2: Hay países que cambiaron sus constituciones en ambos períodos.

tipos y formas en que se puede incluir a la ciudadanía, actores de la sociedad civil y expertos en un proceso constituyente.

Como parte de su mandato de contribuir al fortalecimiento de la democracia, el PNUD se propone aportar al debate constituyente en curso en el Chile entregando insumos a partir de la experiencia internacional comparada sobre las posibilidades, alcances y dinámicas de funcionamiento de los diferentes mecanismos de elaboración de un nuevo texto constitucional. Adicionalmente, se analiza en mayor profundidad aquellas experiencias que posean elementos de especial interés para el contexto político-institucional chileno.

La primera parte de este informe se refiere a diferentes procesos constituyentes que han tenido lugar a nivel mundial a partir de la segunda mitad del Siglo XX. Para ello, se distingue entre el concepto de proceso constituyente y las diferentes instituciones que forman parte del mismo. Se describen los distintos mecanismos posibles utilizados para la elaboración de una carta fundamental, sus principales características y se identifican ejemplos de países que los hayan utilizado. Luego, se señalan algunas formas y momentos en los las cuales la ciudadanía puede participar durante un proceso constituyente, cualquiera sea el mecanismo utilizado. Por último, se realiza un análisis a nivel agregado de los mecanismos utilizados para el cambio constitucional según período histórico, región geográfica y tipo de régimen político. Cabe señalar que los procesos constituyentes analizados en este documento, no constituyen un listado exhaustivo de éstos a nivel mundial. Su selección responde a la disponibilidad de información sistematizable de fuentes secundarias sobre el proceso y mecanismo para elaborar la nueva Constitución en cuestión en cada uno de ellos.

La segunda sección describe casos de países que han establecido asambleas constituyentes para dar origen a sus nuevas constituciones distinguiendo entre regiones del mundo. En cada caso se destacan los contextos políticos que les precedieron, así como sus principales características.

La última sección contiene un análisis comparado de los casos de asambleas constituyentes bajo estudio y previamente descritos en base a una serie de variables relativas a su origen, elección y funcionamiento. El objetivo es poder distinguir las diferentes alternativas existentes en relación a este mecanismo e identificar aquellas que puedan ser de interés para el sistema político chileno.

Finalmente se presentan algunas conclusiones y recomendaciones que surgen de la experiencia internacional reciente para el caso chileno y el diseño de un proceso constituyente.

I. Procesos constituyentes y modelos utilizados a nivel mundial a partir de la segunda mitad del Siglo XX

i. Proceso constituyente y etapas previas al mecanismo de elaboración constitucional

Antes de describir los distintos tipos de mecanismos para elaborar una nueva Constitución, es importante hacer referencia al concepto de poder constituyente. Este concepto hace referencia al instrumento de génesis constitucional y corresponde a una potestad originaria que no deriva de ninguna previa, sino que directamente del cuerpo político de la sociedad. En el ejercicio de ese poder, el pueblo tiene la libertad política para darse un nuevo orden jurídico a través de la Constitución, teniendo como única limitación el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Este poder pre-jurídico es de carácter extraordinario, ya que opera solamente cuando su titular, el pueblo, demanda la necesidad de un nuevo orden constitucional fundado en la existencia de profundos cambios políticos, sociales o de otra índole, que podrían darse como consecuencia, por ejemplo de un proceso revolucionario, de un golpe de Estado o también por una decisión pacífica de la sociedad (Nogueira, 2009: 233).

Este poder constituyente originario, se diferencia de los poderes instituidos, constituidos o derivados, que son aquellos establecidos por la propia Constitución y que operan de manera permanente durante la vigencia de la carta fundamental (Nogueira, 2009). Una reforma constitucional corresponde, entonces, a una forma de ejercicio del poder constituido y no forma parte de un proceso constituyente. **La reforma constitucional opera de acuerdo a procedimientos previstos en el orden constitucional, en cambio el proceso constituyente opera de acuerdo a nuevas reglas.**

Por otro lado, es necesario hacer mención al **concepto de proceso constituyente, el cual es utilizado en este documento en un carácter amplio, entendiéndolo como el conjunto de actos que conducen a la creación de una nueva Constitución** (Pisarello, 2014: 11). Es decir, cuando se habla de proceso constituyente, se está haciendo referencia a todo aquel conjunto de hechos, actos e instituciones que intervienen y dan origen a un nuevo orden constitucional.

De esta forma, también forman parte del proceso constituyente una serie de acontecimientos que tienen lugar incluso antes de la elección del mecanismo de elaboración constitucional, y que pueden consistir en cambios tanto no jurídicos como jurídicos (Pisarello, 2014).[3]

Los cambios no jurídicos se refieren, en primer término, a la formación de fuerzas o movimientos dentro de la comunidad política que impulsen la necesidad del cambio constitucional. La creación de esta fuerza puede estar dada por diversas circunstancias, como el derrocamiento de un régimen dictatorial, el surgimiento de un movimiento de independencia nacional, o una crisis económica, entre otras. Cualquiera sea su origen, esa fuerza será relevante para que surja lo que Bruce Ackerman denominó **"momento constitucional" (Taylor, 2013), es decir, un período específico en donde un actor político (persona, partido, institución, entre otros) significa o promueve un desafío para el status quo constitucional vigente, y se caracteriza por venir acompañados de una intensa movilización popular y una ciudadanía involucrada políticamente;** y también porque sentará las bases de la identificación que esa comunidad política pueda llegar a tener con la nueva carta fundamental que se elabore.

Por otra parte, también dicen relación con las negociaciones y acuerdos básicos que se logren entre los diferentes grupos de la sociedad involucrada en el proceso de cambio constitucional. Un cambio constitucional, según Ackerman, ocurre cuando el antiguo status quo constitucional es modificado, ya sea a través del proceso institucional vigente o por medio de medidas diferentes para llevarlos a cabo (Taylor, 2013). Esta etapa previa es de gran importancia ya que se trata de un proceso complejo y que puede hacer surgir muchas divisiones, especialmente cuando hay aspectos étnicos y/o religiosos involucrados (Ghai, 2006: 17). Estas negociaciones por tanto dicen relación con alcanzar acuerdos básicos entre todos los sectores de la sociedad en torno a los objetivos y alcances del nuevo texto constitucional, lo que en algunos países se ha hecho mediante la realización de conferencias nacionales o mesas redondas (Ghai, 2006).

Las modificaciones jurídicas, por su parte, se refieren al conjunto de cambios en el ordenamiento jurídico e institucional vigente que sirven para transitar desde un antiguo orden constitucional a un nuevo orden constitucional. Estos cambios pueden tener como base los acuerdos antes descritos, ser el resultado de decisiones adoptadas por una elite política, y en algunos casos también estar influenciados por la participación de la comunidad internacional. Algunos ejemplos de esto son la elaboración de una Constitución provisional que rija el periodo en que

[3] Sin perjuicio de lo anterior, en relación a la legitimidad es necesario indicar que a nivel de teoría constitucional para algunos autores, un proceso sólo puede calificarse como constituyente cuando éste es legítimo, es decir, cuando consigue obtener la aceptación libre de la sociedad (Pisarello, 2014). Dicha legitimidad además estaría dada por el hecho que el proceso constituyente que da origen a una nueva Constitución tiene como única fuente al poder constituyente que reside exclusivamente en el pueblo, es decir, en el cuerpo político de una sociedad.

esté en funcionamiento el mecanismo de cambio constitucional (Sudáfrica 1996); o el establecimiento de un gobierno transitorio (Camboya 1993).

Tanto los acuerdos básicos, así como los cambios jurídicos que se adopten en esta etapa previa van a influir en la determinación del mecanismo de elaboración constitucional a utilizar, en el éxito del proceso constituyente en general, y en el grado de adhesión social que logrará el texto constitucional que se adopte (Ghai, 2006).

ii. Tipos de mecanismos utilizados para la elaboración de una Constitución

La experiencia internacional de los procesos constituyentes muestra distintos mecanismos que han sido utilizados para la elaboración de cartas fundamentales, dependiendo de las circunstancias políticas, de las tradiciones político-institucionales de cada país y también de los mecanismos que las mismas Constituciones vigentes contemplan para dicho proceso.

A continuación se describen los distintos mecanismos y procedimientos que se han utilizados a nivel mundial para la discusión y redacción de un nuevo texto constitucional. **Es importante indicar, que en muchas ocasiones las experiencias a nivel nacional reflejan una combinación de procedimientos utilizados.** El objetivo de esta sección es, por tanto, diferenciar un mecanismo de otro como categorías o tipos ideales, y en ese mismo sentido, la clasificación de cada uno de los países que aquí se estudian, ha sido determinada por los elementos e instituciones que tuvieron una mayor relevancia o incidencia en ese proceso en particular.

Vía poder legislativo

Esta denominación se usa para referirse a aquellos casos en los que **el órgano principal a cargo de elaborar y aprobar el nuevo texto constitucional es el congreso o parlamento.** En este caso, se forma también un órgano para ejercer el poder constituyente, sin embargo quienes lo conforman son ciudadanos/as que habían sido electos/as de manera previa para ejercer el poder legislativo (no el constituyente) y bajo las reglas constitucionales que se quieren reemplazar. En este caso, es importante tener en consideración si los miembros de la legislatura son representativos de todos los grupos de la población, y si existen grupos no representados o sub representados dentro de ella (Bisarya, 2014).

Este mecanismo puede adoptar diferentes modalidades, por ejemplo, el Congreso en su totalidad podría ejercer el poder constituyente (Brasil 1988, El Salvador 1992, Corea 1987). Podría también formarse una comisión o un comité compuesto por un número determinado de parlamentarios, de una o ambas cámaras elegidos por ellos mismos, con dedicación exclusiva a la elaboración de la nueva Constitución (Bolivia 1994, Nicaragua 1995, Angola 2010, Croacia 2000, Grecia 1975, Polonia 1997, República Checa 1993). Redactado y acordado el nuevo texto,

el borrador necesitará de su ratificación, que podría ser dada por el Congreso pleno, por la ciudadanía o bien ambos.

CUADRO 1
Procesos constituyentes analizados vía Poder Legislativo

Bolivia (1994)
Brasil (1988)
El Salvador (1992)
Nicaragua (1995)
Uruguay (1967)
Venezuela (1961)
Angola (2010)
Kenia (1969)
Camboya (1976)
China (1954)
China (1975)
China (1978)
China (1982)
Corea (1987)
Tailandia (2007)
Croacia (1990)
Croacia (2000)
Grecia (1975)
Polonia (1997)
República Checa (1993)

Asamblea constituyente

Una asamblea constituyente o asamblea nacional constituyente, es un órgano colegiado conformado por un grupo de ciudadanos y ciudadanas electos por sufragio popular para discutir y diseñar exclusivamente un nuevo texto y orden constitucional; y no para ejercer facultades legislativas. Como consecuencia de lo anterior, una vez que cumple con su cometido debe disolverse, para dar paso al ejercicio de los poderes constituidos. En el último tiempo, la tendencia ha sido que los textos constitucionales decididos y aprobados por asambleas constituyentes han sido ratificados por la ciudadanía a través de un referéndum.

Los miembros que componen la asamblea constituyente actúan como representantes extraordinarios del resto de la nación, y por tanto, en este grupo deben estar representados la mayor cantidad de sectores y grupos de la sociedad (Nogueira, 2009). En algunos países se han utilizado mecanismos de acción afirmativa como cuotas electorales o escaños reservados[4] para asegurar que las asambleas sean inclusivas y representativas de toda la sociedad (Bisarya, 2014).

CUADRO 2
Procesos constituyentes analizados vía Asamblea Constituyente

Bolivia (2009)
Colombia (1991)
Ecuador (1967)
Ecuador (1998)
Ecuador (2008)
El Salvador (1962)
El Salvador (1983)
Honduras (1957)
Honduras (1982)
Nicaragua (1987)
Perú (1979)
Venezuela (1953)
Venezuela (1999)
Somalia (2012)
Túnez (1959)
Túnez (2014)
Uganda (1995)
Camboya (1993)
Irán (1979)
Nepal (en proceso)
Tailandia (1997)
Timor Oriental (2002)
Italia (1947)
Portugal (1976)
Islandia (2010)

4 Cuotas electorales implica definir un cierto porcentaje de listas o candidaturas que compiten en las elecciones que deben ser ocupadas por algún sector o grupo de la sociedad (habitualmente se han utilizado para promover equilibrios entre mujeres y hombres en listas electorales). Las cuotas buscan asegurar igualdad de oportunidades en la competencia. Escaños reservados se propone apartar un número determinado de asientos o escaños en la Asamblea o Congreso para un grupo independientemente de cómo esté conformadas las listas que compiten, se trata de asegurar equilibrio o igualdad en el resultado (este mecanismo ha sido utilizado para asegurar presencia de pueblos indígenas y minorías étnicas o religiosas en cuerpos legislativos) (PNUD & IPU, 2010).

Variante: Congreso o parlamento constituyente

Una variante de este mecanismo, más cercano a la idea de elegir una instancia específicamente para la definición constitucional, s**on aquellos congresos o parlamentos que han sido electos por voto popular con el mandato especial de ejercer el poder constituyente originario.** En algunos casos, este congreso constituyente ejerce en primer lugar y de manera exclusiva su función de elaborar una nueva Constitución, y una vez finalizada, empieza a ejercer el poder legislativo (Camboya 1993). En otros, cumple ambas funciones (constituyentes y legislativas) de manera simultánea. En esos casos el parlamento se puede dividir en dos (Sudáfrica 1996), o bien formar una o más comisiones especialmente dedicadas a la redacción constitucional (Túnez 2014), para que posteriormente sea toda la asamblea o congreso constituyente quien la apruebe (Ghai, 2006).

CUADRO 3
Procesos constituyentes analizados vía Congreso Constituyente

Bolivia (1967)
Nicaragua (1974)
Paraguay (1967)
Paraguay (1992)
Perú (1993)
Sudáfrica (1996)
India (1950)
Irak (2005)
España (1978)

Comisión constituyente o comisión de expertos

Este tipo de mecanismo se refiere a aquellos casos en que la institución a cargo de la discusión de los contenidos y de la elaboración del nuevo texto constitucional corresponde a un grupo de expertos y personas consideradas como notables en una determinada sociedad, que generalmente incluye abogados y/u otros profesionales relacionados con el área del derecho constitucional o las ciencias sociales. Estos podrían ser expertos nacionales y/o extranjeros, e incluso miembros de distintos poderes del Estado.

A diferencia de la Asamblea Constituyente, la comisión está conformada por personas designadas y no electas vía sufragio popular. Esa designación por lo general la realiza el poder ejecutivo.

A la comisión constituyente o de expertos se le entrega la facultad de discutir los contenidos de la nueva carta fundamental y la elaboración del texto de la misma, el que luego debe ser ratificado, ya sea por la autoridad u órganos que la designaron, por el poder legislativo, por la ciudadanía mediante plebiscito o referéndum, o por más de uno de ellos.

CUADRO 4
Procesos constituyentes analizados vía Comisión Constituyente

Brasil (1967)
Chile (1980)
Ecuador (1978)
Argelia (1976)
Argelia (1989)
Argelia (1996)
Afganistán (1977)
Afganistán (1987)
Afganistán (2004)
Kenia (2005)
Iraq (1968)
Iraq (1970)
Marruecos (1962)
Marruecos (1972)
Marruecos (1996)
Marruecos (2011)
Kenia (2010)
Corea (1980)
Fiyi (1990)
Fiyi (1997)
Filipinas (1987)
Irán (1989)
Nepal (1990)
Tailandia (1976)
Tailandia (1978)
Tailandia (1991)
Eslovenia (1991)
Francia (1958)
Kosovo (2008)
Rusia (1993)
Ruanda (2003)
Sudáfrica (1983)
Suiza (1999)
Turquía (1982)

Otros mecanismos: Tratados internacionales

En la experiencia internacional es posible encontrar también otros mecanismos constituyentes diferentes de los anteriormente descritos. En la mayoría de los casos, estos han tenido lugar durante el proceso de finalización de conflictos armados y el establecimiento de paz de los territorios involucrados. Estas experiencias son bastante únicas, sin embargo el factor común en ellas es la **fuerte intervención de la comunidad internacional, o de determinados gobiernos extranjeros, en el proceso constituyente, restringiéndose o eliminándose la participación de la comunidad política nacional en la elaboración de la nueva constitución.**

Un ejemplo de este tipo de casos es Bosnia-Herzegovina (1995) cuyo proceso constituyente estuvo bajo el control de un grupo de gobiernos extranjeros. La Constitución fue redactada como uno de los anexos del Acuerdo de Paz de Dayton que puso término a varios años de conflicto armado.

CUADRO 5
Procesos constituyentes analizados vía otros mecanismos

Angola (1992)
Kenia (1963)
Malasia (1957)
Bosnia-Herzegovina (1995)

iii. Formas de participación ciudadana en los procesos constituyentes

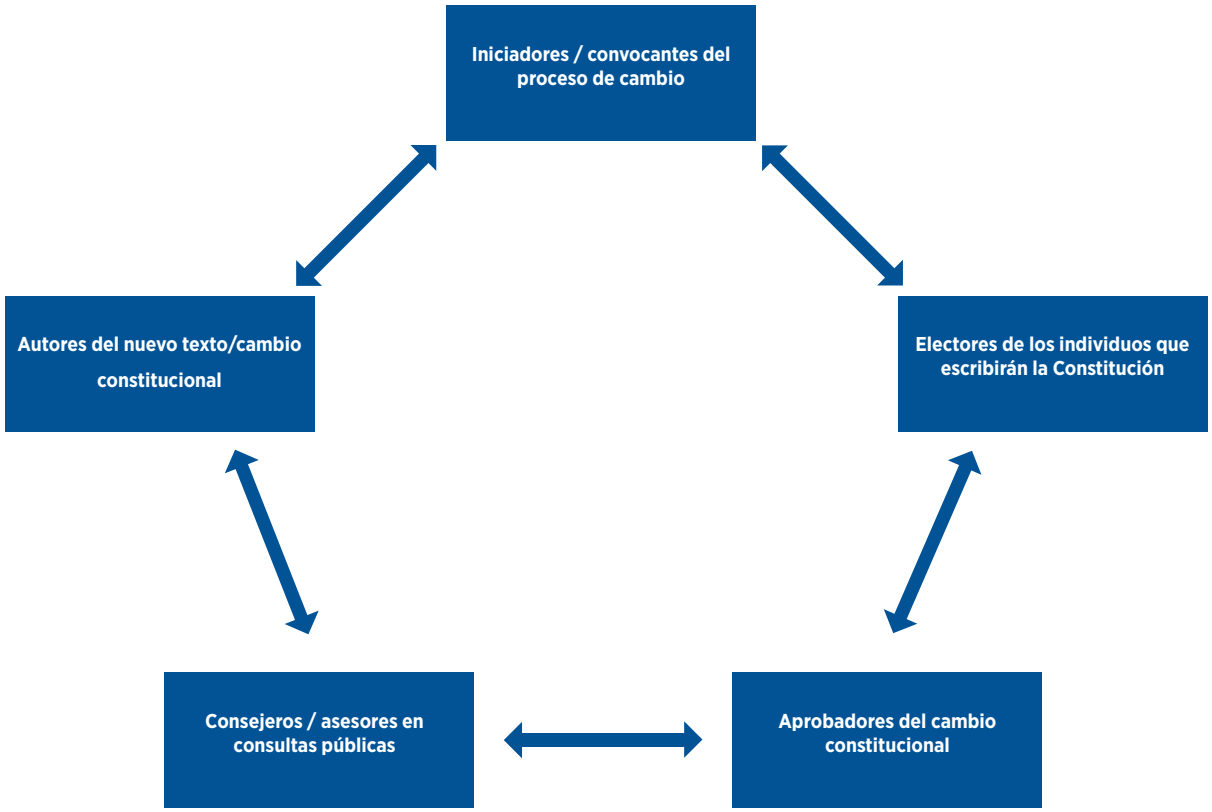
La participación ciudadana es un proceso amplio que contempla el involucramiento en los asuntos públicos o colectivos a nivel comunitario o nacional, en los diversos niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto (PNUD, 2014). En este informe se refiere a todas aquellas acciones, iniciativas y mecanismos a través de los cuales la ciudadanía interviene en el proceso de cambio constitucional.

A nivel internacional, en el último tiempo se ha observado una tendencia creciente a incorporar formas de participación ciudadana más directa en los procesos de reforma o cambio

constitucional (Ginsburg, Elkins & Blount, 2009; Bisarya, 2015). Estas formas varían en las actividades utilizadas, el alcance de la inclusión pública, su carácter vinculante o no, la legitimidad percibida del proceso y el impacto definitivo que éstas tienen en el sistema político (Moehler, 2006). Además, los ciudadanos/as pueden ser incluidos/as y jugar un rol activo en las distintas etapas del diseño constitucional por separado o en su conjunto.

A continuación se describen cinco modalidades utilizadas en la experiencia comparada a través de las cuales la ciudadanía puede intervenir a lo largo de un proceso constituyente. Tal como se mencionó anteriormente, dicha participación puede manifestarse en diferentes etapas del proceso, de distintas formas y grados, cualquiera sea el mecanismo de elaboración constitucional escogido para obtener el cambio constitucional en cuestión.

Figura 1: Roles de la ciudadanía en distintas etapas del proceso constituyente



Fuente: Elaboración propia en base a Bisarya (2015).

Manifestaciones e iniciativas de carácter social o popular

Este tipo de participación ciudadana tiene lugar en la etapa preliminar u originaria del proceso constituyente. Se trata de una forma de participación expresada en acciones o iniciativas, como protestas callejeras, formación de movimientos sociales, o campañas electorales, entre otras que instalan en la agenda nacional la necesidad de cambio constitucional.

Esta es una forma de participación no institucional, ya que nace de forma de movilización social y política autónoma, sin utilizar necesariamente los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico vigente. Como consecuencia de lo anterior, los efectos de la misma no son vinculantes para el poder político gobernante, pero sin embargo tienen claros efectos políticos, actuando como fuerza motora para dar inicio al proceso constituyente, y con distintos impactos posteriormente en dicho proceso.

Algunos ejemplos son las masivas protestas y movilizaciones sociales que dieron origen a los procesos constituyentes de Bolivia a partir del año 2000, en Ecuador también desde comienzos de siglo, en Islandia durante el 2008, en Túnez a partir del 2010 (y otros países que formaron parte de la "Primavera Árabe"), y la campaña "Séptima Papeleta" en Colombia en 1990.

Distintos grados y formas de movilización ciudadana pueden mantenerse en todo el proceso constituyente dependiendo de factores políticos e institucionales, de la existencia de organizaciones ciudadanas formales, su capacidad de convocatoria y relación con autoridades e instituciones del Estado.

Elecciones populares

Todavía en una etapa inicial pero más avanzada del proceso constituyente, la ciudadanía también puede participar a través de elecciones populares. En este caso, ella podría ser consultada (usualmente a través de un referéndum) sobre la necesidad del cambio constitucional y del mecanismo a utilizar. Luego, también podrá participar eligiendo a los miembros que forman parte del órgano constituyente, ya sea una asamblea constituyente en sentido estricto o los nuevos miembros del parlamento a los que se otorgan especiales facultades constituyentes.

Se trata de una forma de participación institucional, pero puede o no ser vinculante dependiendo de si se trata de una consulta ciudadana o un plebiscito/referéndum. Ejemplos de este tipo de participación se encuentran en Colombia (1991) donde un movimiento popular estudiantil llamó a un plebiscito no oficial para autorizar la reforma de la constitución por medio de una asamblea constituyente. El apoyo a esta alternativa fue tan fuerte que el entonces Presidente Virgilio Barco llamó a un nuevo plebiscito, esta vez oficial para convocar a una asamblea constituyente (Negretto, 2013: 175). Elecciones populares para la elección de los miembros del órgano constituyente se han realizado también

en Sudáfrica (1996), Uganda (1995), Italia (1947), Portugal (1978), Camboya (1993), entre otros.

Mecanismos consultivos y/o deliberativos

Los mecanismos consultivos y/o deliberativos pueden tener lugar de manera previa y/o paralela al funcionamiento del mecanismo que haya sido escogido para la elaboración del texto constitucional. Las modalidades utilizadas en este caso son variadas. Puede tratarse de mesas redondas de discusión de temas constitucionales, la realización de asambleas territoriales o foros nacionales para discutir el texto constitucional, consultas ciudadanas y también la elaboración de informes y/u observaciones por parte de diferentes organizaciones de la sociedad civil, movimientos políticos, e incluso instituciones gubernamentales respecto al contenido del nuevo texto constitucional que son enviadas a la asamblea constitucional, al comité de expertos o al congreso, cuando corresponda, para su consideración.

En este caso, los ciudadanos y ciudadanas pueden expresar sus opiniones, observaciones y consultas en relación al proceso y el contenido del texto constitucional. Se trata de mecanismos de tipo consultivo e informativo, pero que también pueden abrir espacios para la deliberación. Ahora bien, sus efectos no serán necesariamente vinculantes para el órgano a cargo de la elaboración de la carta fundamental. Por tanto, en este tipo de mecanismos resulta fundamental cuán efectivas son estas reuniones y asambleas en generar insumos para el proceso.

La realización de este tipo de mecanismos es común en aquellos países que han optado por asambleas constituyentes. Sin embargo, también han tenido lugar en procesos constituyentes dirigidos por comisiones designadas por el poder ejecutivo como por ejemplo en Argelia (1976), Afganistán (1987), Fiyi (1997), Rusia (1993), Suiza (1999), Ruanda (2003), y Marruecos (2011), y en otros en que el cambio constitucional fue vía el Poder Legislativo como en Turquía (Constitución 1982), Croacia (1990), Bolivia (1994), Polonia (1997), y Angola (2010).

Ratificación del texto constitucional

Una vez elaborado el nuevo texto constitucional, la participación ciudadana puede tener cabida nuevamente, esta vez a través de la ratificación de dicho documento. Este espacio de participación es de relevancia, puesto que constituirá un mecanismo de control ciudadano (accountability) sobre aquellos a quienes se les otorgó el mandato de ejercer el poder constituyente. Existe por tanto una intervención directa en el proceso, que en la mayoría de los casos es vinculante. **No obstante, este tipo de participación no es sustitutivo de la deliberación pública que otros mecanismos pueden fomentar de mejor manera ya que no permite una incidencia en el contenido del texto constitucional.** En tal sentido puede servir como un

paso altamente deseable para finalizar un proceso constituyente con un alto grado de legitimidad, pero no asegura el involucramiento de la ciudadanía en las otras fases del proceso constituyente.

Este mecanismo de participación ciudadana es el más habitual en el proceso de diseño constitucional (Ginsburg, Elkins & Blount, 2008), y se ha desarrollado en procesos constituyentes muy disímiles. Así, por ejemplo, la ratificación del texto elaborado por sus respectivas asambleas constituyentes ha ocurrido en Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009) e Islandia (2012).

Países que han elegido una comisión constituyente o que el cambio ha sido vía el parlamento, que han ratificado el texto popularmente y donde además han operado otros mecanismos participativos son Turquía (1982), Rusia (1993), Polonia (1997), Suiza (1999), Ruanda (2003) y Marruecos (2011).

Finalmente, entre los países donde la única oportunidad de participación ciudadana se ha dado a través de la ratificación del texto final que ha sido elaborado por un comité designado destacan Francia (1958), Filipinas (1987), y Argelia (1996).

Educación cívica

Finalmente, un mecanismo de participación ciudadana que puede ser gatillado transversalmente en todas las etapas de un proceso constituyente, es la educación cívica que se entrega a la comunidad. Los contenidos de ella pueden decir relación con qué es una Constitución, cuál es su importancia, la necesidad del cambio constitucional, con el trabajo que realiza el órgano a cargo de elaborar la nueva Constitución, y finalmente en relación a la implementación del texto aprobado.

Se trata de una modalidad de participación pasiva y de carácter informativo, pero que a la vez puede detonar una participación más directa y activa en otros espacios. **La educación cívica podría estar a cargo del propio Gobierno, de la asamblea o congreso constituyentes, de los partidos políticos, organismos internacionales, y/o de organizaciones o movimientos ciudadanos, entre otros (Ghai, 2006).**

iv. Procesos constituyentes a nivel mundial a partir de la segunda mitad del Siglo XX

En este apartado se presenta un análisis en conjunto de los procesos de cambio constitucional a nivel mundial que se produjeron a partir de la segunda mitad del Siglo XX. En particular, se revisan los principales mecanismos utilizados, analizando estos resultados por región geográfica, sub-período histórico y régimen político imperante al momento en el que se realizó cada proceso constituyente.

En total, se sistematizaron 95 procesos constituyentes realizados entre 1947 y 2015. Estos procesos conforman un sub-conjunto de los 239 procesos constituyentes que se han realizado en el mundo a partir de 1947 (Tabla 1), de los cuales se pudo obtener información. En muchos casos, un país puede haber tenido más de un proceso constituyente en el período estudiado.

El material que se empleó para la sistematización de estos procesos constituyentes proviene de distintas fuentes, incluyendo gran parte de la bibliografía.

Al final de la sección se presentan los casos estudiados, agrupados por región geográfica, que resumen la información sistematizada. Además del mecanismo utilizado, las tablas aportan información respecto de la forma de elección del órgano constituyente (si resulta aplicable, de lo contrario se indica "No aplica" o "N/A"; y finalmente si existió participación ciudadana (SI/NO) y el mecanismo para ello. La información no disponible está indicada como "n.d.".

Principales mecanismos utilizados

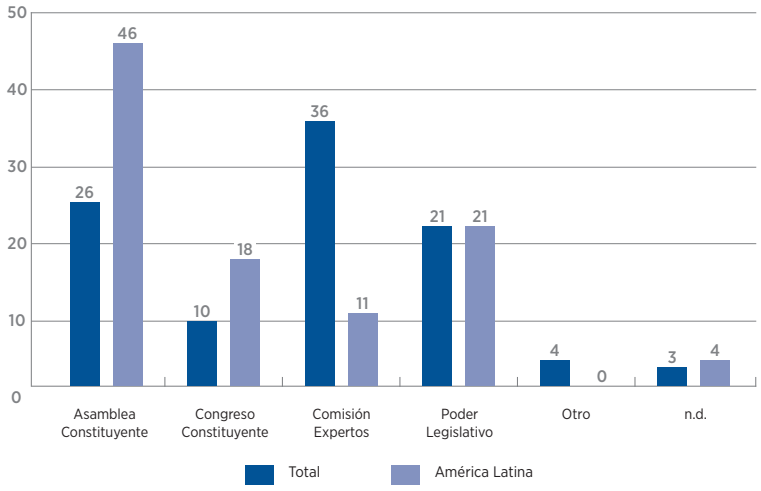
En términos globales, el principal mecanismo utilizado en los procesos constituyentes estudiados en el período, es la comisión de expertos (36%). Luego le sigue la asamblea constituyente (26%). Cabe destacar que solo en un quinto de los procesos constituyentes estudiados, es el mismo parlamento que existía antes de iniciar el proceso constituyente el que se encarga de elaborar la nueva constitución (Gráfico 1).

Sin embargo, existen importantes diferencias si se analiza este período en profundidad. **En América Latina, casi la mitad de los 28 cambios constitucionales realizados a partir de 1947 han sido a través de una Asamblea Constituyente (46%).** En esta región, la comisión de expertos se ha utilizado muy poco (11%) (Gráfico 1). A la vez, la comisión de expertos predomina, principalmente, en los 22 procesos constituyentes de África y en los 29 de Asia-Pacífico, 50% y 48% respectivamente (Tabla A.1.1. del Anexo).

A la vez, al analizar los mecanismos utilizados en los procesos constituyentes por sub-periodos históricos, apreciamos que en los últimos quince años, la mayoría de los cambios constitucionales se ha realizado a través de una asamblea constituyente (41%). Esta situación es similar a lo sucedido entre 1947 y

GRÁFICO 1

Mecanismo utilizados en procesos constituyentes, total países y América Latina, 1947-2015 (Porcentajes) (N=95)



Fuente: Elaboración propia.

1965. Por el contrario, en el período que va de 1966 a 1989, predominan las comisiones de expertos (45%).

La evidencia muestra, además, que los mecanismos utilizados para impulsar cambios constitucionales están relacionados con el contexto político y social de cada país y con los momentos históricos cuando se producen. De este modo, entre las décadas de 1960 y 1990 se produjeron la mayor cantidad de cambios constitucionales (65 de 95), muchos de ellos teniendo lugar en contextos de regímenes autoritarios o transiciones de esos regímenes a la democracia. En este sentido, los datos muestran que a medida que se consolidan regímenes efectivamente democráticos, aumenta la probabilidad que el cambio constitucional se produzca a través de una asamblea constituyente. En cambio, a medida que la democracia se restringe, aumenta la probabilidad que el proceso constituyente sea a través de una comisión de expertos

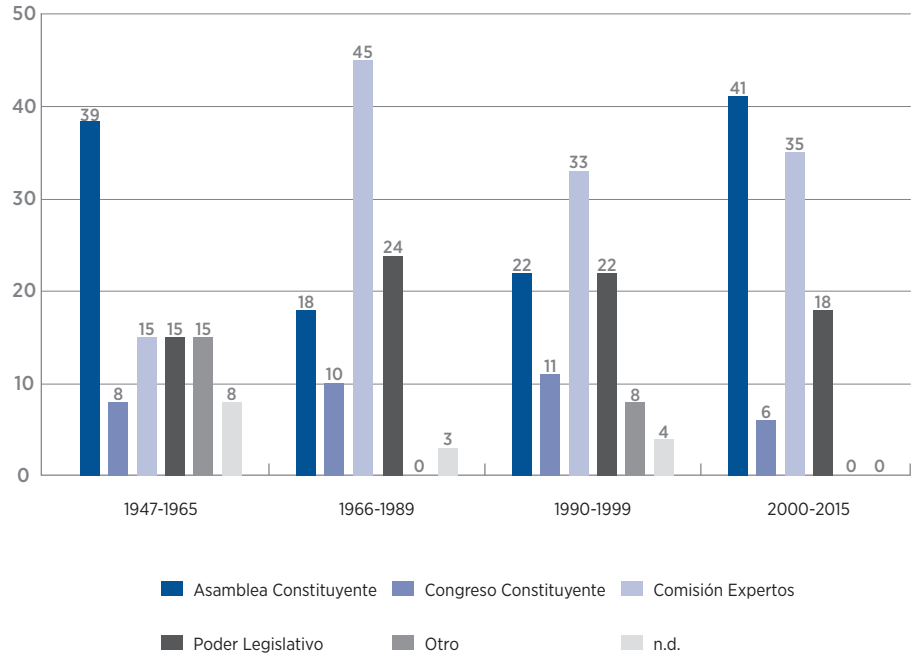
Consistentemente, en el gráfico 3 se aprecia que bajo regímenes autoritarios y semi democracias el mecanismo más utilizado para realizar un cambio constitucional es la comisión de expertos. Por el contrario, en democracia el mecanismo más utilizado es la asamblea constituyente[5].

De esta forma, contextualizar histórica y políticamente los mecanismos utilizados para cambiar las constituciones, resulta sumamente relevante. Más aun teniendo en cuenta que el 44% de los procesos constitucionales realizados en el período analizado, ocurrieron bajo regímenes autoritarios (principalmente en África), mientras que un 31% fue realizado bajo regímenes democráticos (principalmente en Europa) (ver Anexo Tabla A.1.2.).

5 El tipo de régimen político en el cual se realizó cada proceso constituyente se elaboró a partir de la base de datos "Polity IV Project: Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets - Annual Time-Series, 1800-2014". Esta base de datos asigna un valor entre -10 y +10 a los regímenes políticos de distintos países anualmente. Siguiendo los protocolos de esta base de datos, los regímenes autoritarios son aquellos que en un determinado año tienen un valor entre -10 y -1. los regímenes semi-democráticos (denominados en la base de datos como democracias parciales) son aquellos que tienen un valor de entre +1 y +6. Los regímenes democráticos son los que tienen un valor entre +7 y +10 (denominados en la base de datos como democracias totales). Aquellos regímenes que en un determinado año obtuvieron otros valores (-66, -88, -77 y 0, correspondiente a períods de transición, anarquía o de influencia extranjera (e.g. Afganistan 2004 o Irak 2005), se los clasificó como en "Otra situación". Para efectos de la gráfica no se consideraron los siete casos que están en otra situación. Ver: http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html

GRÁFICO 2

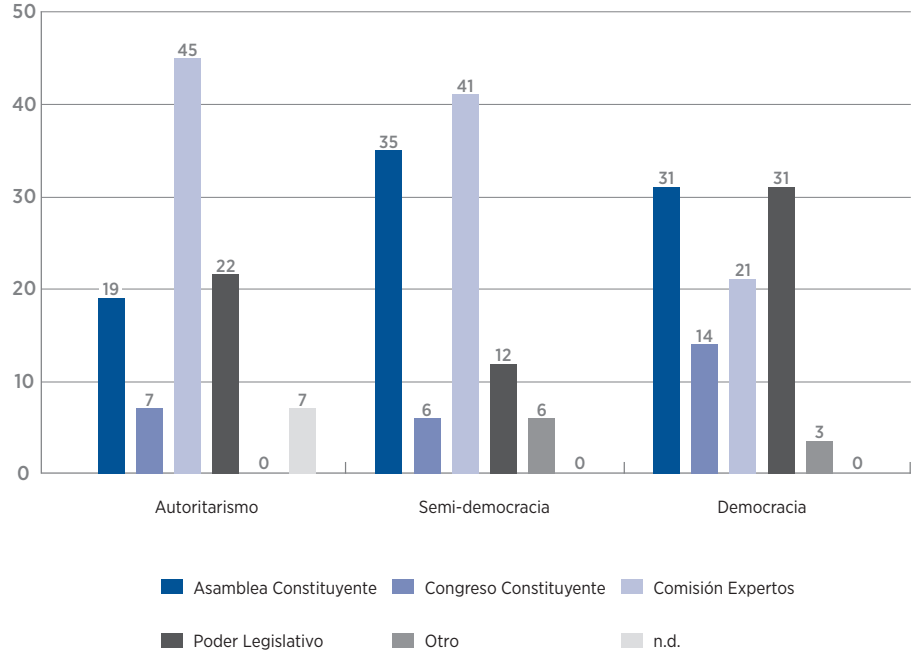
Mecanismos utilizados en procesos constituyentes, según período. (Porcentaje) (N=95)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3

Mecanismos utilizados en procesos constituyentes, según régimen político, 1947-2015 (Porcentaje) (N=88)



Fuente: Elaboración propia.

TABLA 2

Procesos constituyentes a partir de 1947 analizados: Según región geográfica

	PAÍS	CONSTITUCIÓN	MECANISMO	ELECCIÓN MIEMBROS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA / FORMA
AMÉRICA LATINA	BOLIVIA	1967	Congreso Nacional Constituyente	Elecciones directas	SÍ / elección popular representantes
		1994	Vía Poder Legislativo	Electa por el Congreso	SÍ / Mecanismo consultivo
		2009	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)
	BRASIL	1967	Comisión Constituyente	Designados por Ejecutivo	NO
		1988	Vía Poder Legislativo	Elecciones directas	SÍ / Mecanismo consultivo y/o deliberativo
	CHILE	1980	Comisión Constituyente	Designada por Junta Militar	SÍ / Ratificación final (referendo)
	COLOMBIA	1991	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)
	ECUADOR	1967	Asamblea Constituyente	n.d.	n.d.
		1978	Comisión constituyente	n.d	NO
		1998	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección popular representantes
		2008	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)
	EL SALVADOR	1962	Asamblea Constituyente	n.d.	n.d.
		1983	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección popular representantes
		1992	Vía Poder Legislativo	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes Asamblea Nacional
	HONDURAS	1957	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes
		1965	n.d.	n.d.	n.d.
		1982	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes
	NICARAGUA	1974	Congreso Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes
		1987	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / elección representantes
		1995	Vía Poder Legislativo	Electa por el Congreso	NO
	PARAGUAY	1967	Congreso Constituyente	Convocada por Junta Militar / Elecciones directas (2/3 para partido mayoritario oficialista)	SÍ / Elección representantes
		1992	Congreso Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes
	PERÚ	1979	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / elección representantes / mecanismo consultivo y/o deliberativo
		1993	Congreso Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes / mecanismo consultivo y/o deliberativo
	URUGUAY	1967	Vía Poder Legislativo	n.d	SÍ / Ratificación final (referendo)
	VENEZUELA	1953	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Elección representantes
		1961	Vía Poder Legislativo	N.D	NO
		1999	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)

	PAÍS	CONSTITUCIÓN	MECANISMO	ELECCIÓN MIEMBROS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA / FORMA
AFRICA	ALGERIA	1976	Comisión constituyente	Designada por Ejecutivo	SÍ / Mecanismo consultivos y/o deliberativos / Ratificación final (referendo)
		1989	Comisión constituyente	Designado por Ejecutivo	SÍ / Protestas ciudadanas
		1996	Comisión constituyente	Convocadas por Ejecutivo	SÍ / Mecanismo consultivo y/o deliberativo / Ratificación final (referendo)
	ANGOLA	1992	Otro (Acuerdos de Paz y mediación internacional)	Representantes designados por partes en conflicto	SÍ / Mecanismo consultivo y/o deliberativo
		2010	Vía Poder Legislativo	Elegido por Congreso	SÍ / Mecanismo consultivo
	KENIA	1963	Otro (Negociación Corona Británica y Partidos Políticos locales)	n.d	NO
		1969	Vía Poder Legislativo	n.d	n.d.
		2005	Comisión constituyente	Designados por Ejecutivo	SÍ / Ratificación final (se rechaza)
		2010	Comisión constituyente	Designada por Ejecutivo	SÍ / Mecanismo consultivo
	MARRUECOS	1962	Comisión Expertos	Designada por el Rey	SÍ / Ratificación final
		1972	Comisión Expertos	Designada por el Rey	SÍ / Ratificación final
		1996	Comisión Expertos	Designada por el Rey	SÍ / Ratificación final
		2011	Comisión Expertos	Designada por el Rey	SÍ / Manifestaciones populares / Mecanismos consultivos y/o (observaciones no son atendidas) / Ratificación final (referendo)
	RUANDA	1978	n.d.	n.d.	n.d.
		1991	n.d	n.d.	n.d.
		2003	Comisión Constituyente	Electos por Asamblea Nacional de Transición (ANT). La ANT fue designada por el Frente Patriótico Ruandés.	SÍ / Formación y educación cívica / Mecanismos consultivos y deliberativos / Ratificación final (referendo)
	SOMALIA	2012	Asamblea Constituyente	Miembros elegidos por Consejo de Ancianos	n.d.
	SUDÁFRICA	1983	Comisión Constituyente	Designada por el Ejecutivo	SÍ / Discusión parlamentaria del proyecto / Ratificación final (voto no universal)
		1996	Congreso Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)
	TÚNEZ	1959	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ/ Elección representantes
		2014	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)
	UGANDA	1995	Asamblea Constituyente	Elecciones directas / indirectas y designaciones por grupos	NO (Detalle Tabla N°3 C)

ASIA Y EL PACÍFICO

PAÍS	CONSTITUCIÓN	MECANISMO	ELECCIÓN MIEMBROS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA / FORMA
AFGANISTÁN	1977	Comisión Constituyente	Comisión nombrada por Ejecutivo	SÍ / Discusión y ratificación por parte de la Loya Jirgah ("Gran Asamblea Nacional" que suele convocar a representantes ilustres de todas las tribus y comunidades del país para discutir temas puntuales)
	1987	Comisión Constituyente	Comisión nombrada por Ejecutivo	SÍ / Discusión y ratificación por parte de la Loya Jirgah
	2004	Comisión Constituyente	Comisión designada por la Administración Afgana Transitoria	SÍ / Discusión y ratificación por parte de la Loya Jirgah
CAMBOYA	1976	Vía Poder Legislativo	n.d.	n.d.
	1993	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ (detalle Tabla N°3 C)
CHINA	1954	Vía Poder Legislativo	n.d.	NO
	1975	Vía Poder Legislativo	n.d.	
	1978	Vía Poder Legislativo	n.d.	
	1982	Vía Poder Legislativo	n.d.	
COREA	1980	Comisión Constituyente	n.d.	SÍ / Ratificación final (referendo)
	1987	Vía Poder Legislativo	n.d.	SÍ / Ratificación final(referendo)
FIJI	1990	Comisión Constituyente	Comité designado por Ejecutivo	SÍ / Mecanismos consultivos y deliberativos
	1997	Comisión Constituyente	Comité designado por el Ejecutivo	SÍ / Mecanismos consultivos y deliberativos
FILIPINAS	1987	Comisión Constituyente	Designada por Ejecutivo	SÍ / Ratificación final (referendo)
INDIA	1950	Congreso Constituyente	Elecciones indirectas vía Asambleas Legislativas Provinciales	NO
IRAK	1968	Comisión Constituyente	n.d.	NO
	1970	Comisión Constituyente	n.d.	NO
	2005	Congreso Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Mecanismos consultivos / Ratificación final (referendo)
IRÁN	1979	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	n.d.
	1989	Comisión Constituyente	Designados	SÍ / Mecanismos consultivos y/o deliberativos (recepción de observaciones sólo de ciudadanos "informados") / Ratificación final (referendo)
MALASIA	1957	Otros mecanismos (Comisión multinacional independiente)	Designada durante la Conferencia Constitucional de Londres (1956)	NO
NEPAL	1990	Comisión Constituyente	n.d.	SÍ / Manifestaciones populares para derrocar monarquía absoluta
	2007 Constitución Provisoria (proceso en curso)	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / elección popular de una 2da AC a fines de 2013
TAILANDIA	1976	Comisión Constituyente	n.d.	NO
	1978	Comisión Constituyente	n.d.	NO
	1991	Comisión Constituyente	Redactores nombrados por el NPKC (Junta Militar)	NO
	1997	Asamblea Constituyente	Elecciones directas y designaciones hechas por el Parlamento	SÍ / elección popular miembros / Mecanismos consultivos
	2007	Vía Poder Legislativo	Designada por la Junta Militar	SÍ / Ratificación final (referendo)
TIMOR ORIENTAL	2002	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	SÍ / Mecanismo consultivo (una semana de consulta pública, sin impacto real)

	PAÍS	CONSTITUCIÓN	MECANISMO	ELECCIÓN MIEMBROS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA / FORMA
EUROPA	BOSNIA – HERZEGOVINA	1995	Otro (Tratado Internacional – Acuerdos de Dayton)	n.d.	NO
	CROACIA	1990	Vía Poder Legislativo	Designado por Parlamento	SÍ / Mecanismos consultivos y/o deliberativos
		2000	Vía Poder Legislativo	Designado por Parlamento	n.d.
	ESLOVENIA	1991	Comisión Constituyente	Comisión designada por Gobierno	NO
	ESPAÑA	1978	Congreso Constituyente	Elecciones directas	SÍ / elección miembros / educación cívica / Ratificación final (referendo)
	FRANCIA	1958	Comisión Constituyente	Designado por Ejecutivo	SÍ / Ratificación final (referendo)
	GRECIA	1975	Vía Poder Legislativo	Elecciones directas	SÍ/ Mecanismos consultivos y/o deliberativos
	ISLANDIA	2010 (proceso en desarrollo)	Asamblea Constituyente	Miembros AC elegidos directamente	SÍ (detalle Tabla N°3 C y páginas 39-41)
	ITALIA	1947	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	n.d.
	KOSOVO	2008	Comisión Constituyente	Designados por Ejecutivo y Legislativo	SÍ / Mecanismos consultivos y/o deliberativos
	POLONIA	1997	Vía Poder Legislativo	Designado por Asamblea Nacional	SÍ / Comité invita organizaciones (partidos, sindicatos, profesionales, religiosos, otros) a sesiones / Ratificación final (referendo)
	PORTUGAL	1976	Asamblea Constituyente	Elecciones directas	NO (Detalles en Tabla N°3 C)
	REPÚBLICA CHECA	1993	Vía Poder Legislativo	Designado por Legislativo	n.d.
	RUSIA	1993	Comisión Constituyente	Designado por Ejecutivo	SÍ / Referendo para aprobar proyecto inicial / Mecanismos consultivos y/o deliberativos / Ratificación final (referendo)
	SUIZA	1999	Comisión Constituyente	n.d.	SÍ / Mecanismos consultivos y/o deliberativos (consulta pública previa a discusión parlamentaria) / Ratificación final (referendo)
	TURQUÍA	1982	Comisión Constituyente	Designado por Consejo Nacional de Seguridad (militares)	SÍ/ Mecanismos consultivos y/o deliberativos / Ratificación final (referendo)

Fuente: Elaboración propia en base a la sistematización de diversas fuentes señaladas en la bibliografía

II. Casos de cambios constitucionales a través de asambleas constituyentes

Con el objetivo de presentar un panorama global en relación al uso de la asamblea constituyente como mecanismo de cambio constitucional, en esta sección se revisan algunas experiencias de cambios constitucionales realizados mediante esta vía, y de su variante, el congreso constituyente desde 1947 a partir de las definiciones entregadas en la sección anterior. Como se puede observar en la tabla 2 (anterior), de los casos estudiados se observa un total de 25 asambleas constituyentes a partir de la segunda mitad del Siglo XX para redactar constituciones en un total de 19 países. El análisis se realiza de manera regional, describiendo las experiencias de determinados países de África, América Latina, Asia y el Pacífico y Europa. Estos países han sido seleccionados en base a las características especiales presentes en cada uno de ellos y que los hacen relevantes para la experiencia chilena. En particular, se hace una revisión en mayor profundidad de las experiencias en América Latina en los últimos 25 años dadas las similitudes presentes en los sistemas políticos; pero además de otros casos de asambleas constituyentes a nivel mundial que evidencian dinámicas de funcionamiento interno diversas con el objetivo de entregar una mirada amplia de este tipo de mecanismo.

El análisis se centra en el proceso constituyente más reciente de cada país seleccionado y en cada caso se expone brevemente el contexto político en que se inicia el proceso constituyente (principalmente el sistema político imperante y las fuerzas relevantes involucradas en la convocatoria de la asamblea constituyente), y las principales características del mecanismo de cambio y del proceso constituyente en general en cada caso.

Asambleas constituyentes a nivel regional

i. América Latina

En América Latina, particularmente América del Sur, los procesos constituyentes realizados a través de Asambleas Constituyentes más relevantes comienzan en la década de los 90. Los casos a los que se hace referencia a continuación son: Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009). Particularmente estos tres últimos, forman parte de lo que se ha denominado procesos constituyentes de tercera generación (Pisarello, 2014: 108), caracterizados por tener su origen

en el rechazo a las políticas neoliberales y privatizadoras impuestas en las últimas décadas y la deslegitimación de las elites políticas que las habían promovido y como contrapartida, el surgimiento de movimientos populares y políticos que exigían una opción constituyente y no meramente de reforma política (Pisarello, 2014).

Constitución de Colombia de 1991

El proceso constituyente colombiano que finalizó con la promulgación de la Constitución de 1991, tuvo su origen en una crisis institucional acompañada de una importante violencia política (Pisarello, 2014). En rechazo a esa violencia, la corrupción política y la situación de descomposición social, surgió un movimiento ciudadano liderado por estudiantes universitarios y profesores que presionó por el cambio constitucional.

Para ello, y considerando que la institucionalidad vigente no contemplaba un mecanismo democrático de cambio constitucional, el movimiento ideó y promovió la campaña "Séptima Papeleta". Ella consistía en que en las elecciones municipales y legislativas de 1990, los ciudadanos debían depositar una papeleta extra en las urnas demandando la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Como resultado, más de dos millones de votos fueron contados a favor de la propuesta.

Este fuerte apoyo a favor de la asamblea constituyente llevó a que el Presidente Barco, por medio de un decreto, llamara a un plebiscito oficial. Como la constitución no estipulaba el mecanismo propuesto de cambio constitucional, el decreto fue puesto en duda en términos constitucionales. No obstante, la Corte Suprema, encargada de ejercer el control constitucional durante ese período, apoyó el decreto y declaró la constitucionalidad del plebiscito, donde se preguntó si la ciudadanía apoyaba la convocatoria de una asamblea constituyente (Negretto, 2013: 175). Más aún, la Corte Suprema también le otorgó un mandato y facultades de reformas mucho más amplias a la asamblea constituyente que las que tenía contempladas originalmente (Restrepo, 2002).

Las elecciones de sus miembros se realizaron en diciembre de 1990. La Asamblea estaba compuesta por 74 miembros, 70 de ellos elegidos popularmente y 4 designados. Los 70 asambleístas fueron elegidos en un distrito nacional, no departamentales, y a través de listas electorales sin umbral electoral. La Asamblea era bastante representativa, ya que incluyó miembros de todos los sectores de la sociedad, e incluso representantes de pueblos indígenas que nunca habían tenido representación en elecciones previas (Negretto, 2013: 177).

La Asamblea formó 5 subcomités temáticos, los cuales desarrollaron el texto inicial, basándose en parte en información obtenida de los 1580 grupos de trabajos formados a lo largo del país tres meses antes de la formación de la Asamblea, así como de miles de

recomendaciones escritas de grupos civiles, gubernamentales y de otro tipo. Gabriel Negretto señala que "una de las características más destacada del proceso de diseño constitucional en Colombia fue el relativamente alto nivel de acuerdo observado en la asamblea, a pesar de que el proceso fue altamente descentralizado y que no se formó una coalición mayoritaria permanente" (Negretto, 2013: 179). Este consenso se debió, sumado a lo anterior, a un diagnóstico común entre elites y ciudadanía sobre dónde radicaban las raíces de la crisis institucional.

La Constitución fue adoptada por la Asamblea en julio de 1991.

Constitución de Venezuela de 1999

El contexto político venezolano que precedió a la elaboración de la Constitución de 1999 se caracterizó por ser un período colmado de protestas y movilizaciones populares de amplios sectores de la sociedad, que manifestaban su descontento con la corrupción política existente y las políticas de los años 90 que habían llevado a una importante crisis económica. Existía además, una creciente deslegitimación de la Constitución de 1961 originada en el Pacto de Punto Fijo, acordado por los principales partidos políticos y ratificada luego por el Congreso.

Bajo esas circunstancias y una inhabilidad de los partidos políticos tradicionales de cumplir sus promesas de campañas, se abrió el espacio para competir en las elecciones de 1998 a políticos fuera del sistema de partidos (King, 2013: 372) lo que permitió la elección de Hugo Chávez como presidente en diciembre de ese año. Chávez había recogido durante su campaña el descontento ciudadano y había prometido el cambio constitucional a través del ejercicio del poder constituyente popular. Como la Constitución de 1961 no contemplaba el cambio constitucional a través de una Asamblea Constituyente, se discutió ante la Corte Suprema la necesidad de una reforma constitucional previa para que ello tuviera lugar. El máximo tribunal se manifestó a favor de la posibilidad de llamar a un referéndum popular para decidir la formación de una asamblea constituyente.

En febrero de 1999, Chávez dictó un decreto convocando a dicho referéndum, medida que nuevamente fue impugnada por la oposición ante la Corte Suprema, sin éxito. El Presidente Chávez había fundado la convocatoria en dos normas vigentes, el artículo 4 de la propia Constitución de 1961 que señalaba que "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante sufragio, por los órganos del poder público" (Pisarello, 2014: 113), y en la atribución presidencial contenida en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que le confería "la iniciativa para convocar a un referéndum, con el objeto de consultar a los electores sobre decisiones de especial trascendencia nacional" (Jarufe, 2012). **En el caso venezolano, al igual que en el caso colombiano, destaca el rol de la Corte Suprema, que dirimió a favor**

de llevar adelante la convocatoria a la asamblea constituyente, declarándola constitucional (Brewer-Carías, 2010).

El referendo se realizó en abril de 1999 y se realizaron 2 preguntas, la primera sobre la aprobación o no de la creación de una asamblea constituyente para escribir una nueva constitución, y la segunda sobre la aprobación o no de las bases propuestas por el Ejecutivo para la convocatoria. La primera pregunta obtuvo un 87,9% de apoyo y la segunda un 81,9%; no obstante, el porcentaje de abstención fue de 62,1% (Lissidini, 2008: 9).

En julio de 1999 se realizaron las elecciones de los 131 miembros de la asamblea. De ellos, 104 fueron electos en base a circunscripciones regionales, 24 en base a una circunscripción nacional y 3 cupos quedaban reservados para representantes de pueblos indígenas, que fueron escogidos por Hugo Chávez (Bejarano & Segura, 2008). A pesar de los intentos de la oposición, que se presentó por partidos políticos o de manera independiente pero en coalición, los adherentes al Presidente Chávez obtuvieron una mayoría abrumadora: 126 electos, constituyendo el 95,3% de los escaños definidos por la elección[6]. Esto le permitió a la asamblea declararse poder originario y plenipotenciario, aún en contra de decisiones anteriores del Tribunal Supremo, y además emitir decretos de reorganización del poder judicial y legislativo (Pisarello, 2014).

La Asamblea Constituyente trabajó por un periodo de aproximadamente 4 meses. Se formaron una veintena de comités para la preparación del texto, se recibieron borradores de distintos grupos de la ciudadanía y se realizaron asambleas regionales para su discusión. El texto final fue sometido a referéndum nacional en diciembre de 1999, en el que participó casi el 45% de los electores, siendo aprobado por más del 71% de votantes.

Constitución de Ecuador de 2008

El último proceso constituyente de Ecuador se inicia el año 2007 cuando asume Rafael Correa como Presidente, cuya principal promesa de campaña era "liderar una profunda reforma política que termine en una nueva asamblea constituyente" (Basabe-Serrano, Pachano & Mejía Acosta, 2010: 76). En los años previos, el país había estado sumido en una crisis institucional y económica junto a un vasto ciclo de movilización indígena y de sectores medios y urbanos, lo que había provocado la caída de tres presidentes en los años 1997, 2000-2002 y 2005 (Pisarello, 2014).

6 El alto nivel de abstención (53,8%), el sistema electoral, la desorganización de la oposición y las tácticas de campaña influyeron en este resultado (Bejarano & Segura, 2008). Respecto al sistema electoral, este permitió que con un 62,1% de las preferencias a los adherentes a Hugo Chávez, se lograra el 95,3% de los puestos. Según Coppedge (2002), dos fueron los elementos que afectaron este resultado. El primero fue que los candidatos podían inscribirse por partido, movimiento social o como independientes. El bloque oficialista fue capaz de ir en una gran lista del partido (previas negociaciones internas), mientras que todos los candidatos de oposición corrieron como independientes, compitiendo unos con otros por los votos de oposición. El segundo elemento se complementó al primero en el sentido que los votantes tenían tantas preferencias como puestos en juego en su circunscripción electoral, siendo electos los candidatos con las primeras mayorías.

Una vez que Correa asumió el poder, decide consultar a la ciudadanía sobre la conveniencia de convocar a una asamblea constituyente. Este mecanismo no estaba contemplado en la Constitución vigente de 1998 y el Legislativo se negaba a aprobar la convocatoria. No obstante, el Tribunal Supremo Electoral decidió destituir de sus funciones a 57 diputados que estaban en contra de los mecanismos y de la convocatoria en cuestión (Basabe-Serrano, Pachano & Mejía Acosta, 2010: 77). Así, y tras negociaciones con los suplentes, la convocatoria no tuvo oposición y el referendo se llevó a cabo en abril de 2007, siendo apoyada la convocatoria a una Asamblea Constituyente por el 81% de los votos, con una participación electoral del 71%[7].

Las elecciones para escoger a los 130 asambleístas se realizaron 5 meses después. 100 de ellos fueron electos en base a una circunscripción provincial, 24 en base a listas partidarias, y 6 en representación de ecuatorianos residentes en el extranjero. Resultaron electos 80 candidatos pertenecientes al partido oficialista.

La Asamblea Constituyente comenzó a sesionar en noviembre de 2007, con un plazo de mandato de 6 meses. Durante su funcionamiento en la ciudad de Montecristi se decretó el receso del Congreso, y la Asamblea actuó como poder originario con poderes plenos. Dictó 6 leyes en materias como tributación y endeudamiento, y 21 mandatos constituyentes (Basabe-Serrano, 2009: 400). Además trabajó en el texto constitucional, cuyo borrador final fue ratificado por referendo popular en septiembre de 2008 con el 63% de los votos, elección que tuvo una alta participación electoral (75%)[8].

Constitución de Bolivia de 2009

En diciembre de 2005 Evo Morales es elegido Presidente de Bolivia. Uno de los ejes de su campaña había sido la convocatoria a una asamblea constituyente para refundar de esta forma el Estado boliviano. Previo a su elección, y de manera similar a lo ocurrido en otros países de la región como Venezuela y Ecuador, "el camino que conduce a la promulgación de la constitución de Bolivia de 2009 estuvo lleno de agitaciones políticas y económicas" (King, 2013: 384). Además, a partir de comienzos de los años 90 habían emergido importantes movimientos sociales, con un fuerte elemento indigenista. Las denominadas "Guerra del Agua", en el año 2000, y la "Guerra del Gas" de 2003, correspondieron a manifestaciones populares masivas (integradas por pueblos indígenas y sectores sociales urbanos y rurales) contrarias a la exclusión sistemática de los pueblos originarios, el creciente empobrecimiento del país, y a la desprestigiada clase política (Bizarro,

7 Datos obtenidos de Political Database of the Americas de Georgetown University. Disponible en http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html

8 Datos obtenidos de Political Database of the Americas de Georgetown University. Disponible en http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html

Moricz & González, 2009: 168). En este contexto se sitúa el Movimiento al Socialismo (MAS) y su líder Evo Morales en el centro de la arena política boliviana, el cual ganó las elecciones presidenciales de 2005 con casi el doble de votos que su más cercano contendor.

Una vez en el poder, una de sus primeras medidas fue iniciar el proceso de convocatoria de una asamblea constituyente. En el caso de Bolivia, este mecanismo sí estaba contemplado en la Constitución vigente como ejercicio del poder popular; sin embargo las fuerzas políticas que apoyaban al presidente Morales debieron pactar con la oposición su forma de convocatoria, ya que no tenían la mayoría suficiente para su aprobación en el Congreso (Pisarello, 2014).

La Asamblea fue elegida en Julio de 2006, y contó con un plazo de un año para su funcionamiento. Compuesta por 255 miembros electos con un sistema de representación proporcional. En cada una de las 70 circunscripciones territoriales se eligieron los tres representantes más votados, pero si todos ellos pertenecían al mismo partido político, el tercer escaño debía ser ocupado por aquel representante de otro partido que les siguiera en cantidad de votos. Una fórmula similar se usó en las otras 9 circunscripciones de mayor tamaño y que elegían 5 representantes. Esto permitía resguardar la presencia de las minorías en la Asamblea.

El funcionamiento de la Asamblea Constituyente fue complejo y disputado debido a la alta fragmentación en su conformación y la oposición a su trabajo en ciertos sectores del país. Si bien, logró adoptar un texto a fines de 2007, que fue enviado al Congreso para su aprobación, este permaneció en la incertidumbre por un largo plazo. En el intertanto incluso, el Presidente Morales se sometió a un referéndum revocatorio en agosto de 2008 para que la ciudadanía decidiera su continuidad en el poder, proceso en el que obtuvo el 67% de ratificación, lo que favoreció el avance en el proceso constituyente (Pisarello, 2014).

Habiendo transcurrido más de 10 meses desde que la Asamblea había remitido el texto aprobado por ella, se adoptó el texto constitucional final para ser sometido a consulta popular. Para ello el Gobierno acudió al Congreso para negociar cambios con la oposición, y ésta exigió que se hicieran dos referendos, uno en relación al conjunto del texto y otro relativo al alcance máximo de los latifundios (5.000 o 10.000 hectáreas).

A comienzos de 2009 se realizaron las consultas a la ciudadanía, en las que participaron más del 90% del electorado. El texto constitucional fue aprobado por más del 61% de los votos, y en la otra consulta, más del 80% de la población apoyó que el límite máximo de propiedad fuera de 5.000 hectáreas. La Constitución fue promulgada por el Presidente Morales en febrero de 2009 y bajo su vigencia se celebraron nuevas elecciones presidenciales ese mismo año, en las cuales Morales fue reelegido con el 64% de los votos.

ii. África

Constitución de Sudáfrica de 1996

El proceso constituyente sudafricano que concluye con la promulgación de la Constitución de 1996 formó parte del largo y complejo proceso de transición a la democracia de un país que había vivido bajo las leyes del Apartheid durante más de cuatro décadas. Por lo mismo, se trata de un proceso con características muy particulares, en el que diversos actores cumplieron un rol central en la promulgación del nuevo texto constitucional, entre ellos el Tribunal Constitucional y la comunidad internacional.

La presión internacional, las acciones de las fuerzas revolucionarias sudafricanas y movimientos democráticos existentes en otros países africanos, fueron factores que determinaron que en 1990 el gobierno del Partido Nacionalista dejara sin efecto la prohibición que existía respecto de las organizaciones políticas, como el Congreso Nacional Africano y la liberación del líder opositor, Nelson Mandela, que había estado 27 años en prisión.

A partir de esa fecha, y en un contexto de intensa violencia política, se inicia un periodo de arduas negociaciones entre el Partido Nacionalista, el Congreso Nacional Africano y otras organizaciones políticas, que se desarrollaron conforme a los acuerdos alcanzados en la Convención para una Sudáfrica Democrática. Las partes acordaron redactar una Constitución Provisional. Estos acuerdos fueron sometidos a referéndum exclusivamente para la población blanca, y fueron aprobados por el 60% de los votos.

La Constitución Provisoria de 1993 estableció un gobierno de unidad nacional, y consagró 34 principios fundamentales que deberían ser respetados por la asamblea constituyente en la redacción que ésta hiciera de la nueva constitución. Bajo la vigencia de esta carta transitoria en abril de 1994 se celebraron las primeras elecciones no raciales, resultando elegido por el Congreso Nacional Africano Nelson Mandela como Presidente, con una participación electoral del 86,9% (IPU, 1994).

En estas elecciones se eligieron además a los representantes de ambas Cámaras del Parlamento, quienes cumplirían además el rol de asamblea constituyente. De esta manera, el Parlamento se dividió en dos, formando un comité constitucional con representantes de ambas cámaras para asumir la redacción del nuevo texto (Ghai, 2006).

El nuevo parlamento estaba conformado por 490 miembros: 400 representantes de la Cámara Baja, elegidos en un sistema de representación proporcional mediante el uso de listas nacionales y provinciales de candidatos; y 90 representantes del Senado, 10 para cada una de las 9 provincias (posteriormente renombrado como Consejo Nacional de Provincias). Respecto a la composición, siete partidos lograron representación, liderando el Congreso Nacional Africano

con el 63% de los asientos, seguido por el Partido Nacionalista con el 20% de los escaños y el Inkatha Freedom Party con el 10%. Los otros cuatro partidos lograron cerca del 6% de los puestos restantes. El Congreso Nacional Africano logró a su vez una amplia mayoría en el Senado, controlando 7 de las 9 provincias (IPU, 2015). A pesar del éxito electoral del Congreso Nacional Africano, éste no logro los dos tercios de los escaños necesarios para aprobar la constitución y tuvo que negociar con los otros partidos políticos.

Se formaron además seis comités técnicos temáticos, y se recogieron las opiniones de los partidos políticos, los cuales recogieron las demandas e inquietudes de sus militantes y de la comunidad en general. El Estado sudafricano organizó diversas actividades y campañas de difusión para motivar la participación de los ciudadanos y ciudadanas a través de diversos medios como por ejemplo grupos y mesas de trabajo; además el primer borrador se distribuyó a la población junto con documentos informativos y gráficos. No obstante, esta participación siempre estuvo mediada por los partidos políticos y por los reportes que sistematizaban la opinión ciudadana, no a través de un contacto directo de la ciudadanía con la asamblea (Barnes & de Klerk, 2002).

En mayo de 1996, con una aprobación del 86% (Goldstone, 1997), la asamblea constituyente aprobó el texto final, que contó con una difusión de 7 millones de copias en los once idiomas oficiales del país. El texto fue remitido al Tribunal Constitucional para verificar que cumpliera con los principios constitucionales establecidos en la Constitución Provisoria. El Tribunal Constitucional devolvió el texto a la asamblea para su revisión, ésta hizo modificaciones y finalmente el texto fue aprobado en diciembre de 1996. El Presidente Mandela promulgó la nueva constitución a fines de 1996 y entró en vigencia a comienzos de 1997.

Constitución de Uganda de 1995

Uganda es un país conformado como colonia de Gran Bretaña por más de 50 grupos étnicos distintos. Su historia como país independiente (desde 1962) se ha caracterizado por golpes de Estado, persecuciones étnicas, guerrillas internas y elecciones fraudulentas.

A partir de 1986, cuando tomó el poder Yoweri Museveni[9], Uganda ha alcanzado una relativa estabilidad política, con excepción de los territorios del norte del país, donde continúan actuando grupos armados. En 1988 el Ejecutivo, con la aprobación del Congreso, nombró una Comisión Constitucional (Uganda Constitutional Commission), compuesta por 21 miembros, cuya misión era consultar a la ciudadanía y redactar propuestas para una constitución democrática basada en el consenso nacional. Luego de 4 años

9 Yoweri Museveni ha sido reelecto como Presidente en todas las elecciones realizadas con posterioridad, siendo el actual primer mandatario.

de trabajo, la Comisión concluyó que la mayoría de los ugandeses preferían una asamblea constituyente cuyos miembros fueran directamente elegidos por el pueblo.

Las elecciones para ésta última se realizaron en marzo de 1994. De los 284 miembros que la componían, 214 fueron electos directamente por votación popular, 39 mujeres fueron elegidas de manera indirecta por mujeres miembros de consejos distritales, y los restantes eran representantes designados por diferentes grupos de interés de la sociedad.

Respecto a las mujeres electas de manera indirecta y a los miembros designados, 66 de estos 70 miembros respondían de alguna u otra manera al partido oficialista, el Movimiento de Resistencia Nacional, y por tanto a Museveni, el cual incluso designó a 10 miembros directamente. Además, tanto el presidente como el vicepresidente de la asamblea fueron electos a partir de una quina de candidatos elaborada exclusivamente por Museveni así como también el Comisionado a cargo de las elecciones. Lo anterior redundó en una amplia mayoría para el Movimiento de Resistencia Nacional (Tripp, 2010).

En septiembre de 1995 la asamblea constituyente aprobó el texto constitucional final. Si bien el Presidente tenía el poder para convocar a referéndum popular para su ratificación, esto no tuvo lugar y la constitución fue promulgada en Octubre de 1995.

Constitución de Túnez de 2014

El proceso constituyente tunecino, así como los de otros países del norte de África, surge a partir del fenómeno iniciado a partir del año 2010, denominado "Primavera Árabe". Países como Túnez, Egipto, Libia y Siria, llevaban largos años bajo regímenes autoritarios. El malestar social por la restricción de derechos civiles y políticos, la pobreza y la corrupción se expresó en multitudinarias protestas ciudadanas, que derivaron en una violenta reacción de los respectivos gobiernos.

En Túnez, la autoinmolación de un vendedor ambulante en señal de protesta por la violencia policial, acrecentó la lucha social encabezada por jóvenes, mujeres y la Unión General Tunecina del Trabajo; lo que finalmente detonó la caída del gobierno, y la huida del Presidente Ben Ali, que llevaba 23 años en el poder (Pisarello, 2014). Un nuevo gobierno fue nombrado bajo las normas de la Constitución de 1959; sin embargo, el recrudecimiento de las protestas sociales provocó su caída, y el Gobierno se vio obligado a convocar a una asamblea constituyente.

Las elecciones para conformar esta asamblea se realizaron en octubre de 2011, y los principales partidos políticos tuvieron una alta injerencia en las mismas. De los 217 miembros, el Partido Islámico Moderado (Ennahda) obtuvo un importante número de escaños (37%), pero también había un número no menor de representantes de partidos laicos. La asamblea comenzó a funcionar

en febrero de 2012, y sus funciones no sólo estuvieron restringidas al ámbito constitucional, sino que además tuvo facultades legislativas.

El trabajo de la asamblea constituyente tunecina estuvo marcado por las tensiones entre islamistas y laicos, y cuatro proyectos fueron elaborados entre agosto de 2012 y junio de 2013. El asesinato del líder opositor laico, Shoukri Belaid, en febrero de 2013, interrumpió las labores de redacción de la nueva constitución por unos meses. En Abril de 2013 se diseñó un nuevo borrador, y finalmente en Junio de 2013 se adoptó el texto final que fue enviado a la legislatura provisoria.

La Constitución fue finalmente aprobada con 200 votos a favor, versus 12 en contra y 4 abstenciones de los miembros de la asamblea en enero de 2014 (The Tunisian Times, 2014).

iii. Asia y Pacífico

Constitución de India de 1950

Durante 1946, Gran Bretaña decide iniciar el proceso de independencia de India, enviando a este país una comisión para negociar los términos del traspaso de poder. En agosto de 1946 se realizaron las elecciones para formar la Asamblea Constituyente, de acuerdo a las recomendaciones hechas por la Misión Gabinete (Cabinet Mission en inglés) enviada por el Reino Unido para discutir el traspaso de poder (Parliament of India, s.f.). De acuerdo a estas recomendaciones, la Asamblea Constitucional quedó formada por 389 miembros, de los cuales 292 fueron electos indirectamente por las 11 Asambleas Legislativas Provinciales de la India Británica (de manera proporcional a su población), 93 fueron nominados por los gobernantes de los Estados Nativos de la India[10] (Indian Princely States en inglés) y 4 nominados por las provincias de Deli, Ajmer-Mewar, Coorg y las Islas Nicobar y Andaman respectivamente (Johari, 2004). Este número se redujo a 299 luego de que algunos miembros se retiraran luego de la secesión de Pakistán en 1947.

Los partidos representados en ella fueron el Partido del Congreso que ocupaba más de dos tercios de los asientos (202 puestos), la Liga Musulmana, segunda mayoría con 73 puestos, la Federación de Castas Registradas, el Partido Comunista de la India y el Partido de la Unión, que en total alcanzaron 15 puestos. Como señala Chiriyankandath (2008), si bien los líderes del Partido del Congreso se encargaron de representar a las minorías al interior de la Asamblea Constituyente, la composición de ésta no representaba completamente a la sociedad india. Las castas superiores estaban sobrerrepresentadas, así como las personas con altos niveles de formación académica[11], la población urbana y los profesionales. Al mismo

10 Estados indios que durante la colonia británica contaban con mayores niveles de autonomía y autogobierno

11 Para ese año, se estima que cerca de un sexto de la población sabía leer y escribir. Por su parte, 68% de los miembros de la Asamblea Constituyente se había graduado y el 18% tenía estudios en la educación superior (Chiriyankandath, 2008).

tiempo, solo 15% de los miembros de la Asamblea Constituyentes eran mujeres. Por otro lado, 200 miembros (más de la mitad) ocupaban algún cargo en otra legislatura al momento de la elección y 61 miembros servían como ministros a nivel provincial o central (Chiriyankandath, 2008).

La asamblea funcionaba con diferentes comités temáticos, pero la redacción final del texto estaba encargada a un Comité Redactor, quien presentó el proyecto final para la aprobación de la asamblea constituyente en febrero de 1948.

La Constitución entró en vigor en enero de 1950 luego de ser ratificada por la asamblea, que a su vez se convirtió en un Parlamento provisional.

Constitución de Camboya de 1993

El proceso constituyente de Camboya se enmarca dentro de un proceso de restablecimiento de la paz y de reconciliación nacional, que precedió a los sangrientos años de gobierno comunista de Pol Pot y los jemeres rojos (1975-1978), donde más de un millar de camboyanos murieron víctimas de genocidio; y a la posterior invasión vietnamita que puso término a ese gobierno.

En el marco de los Acuerdos de París, tratado internacional celebrado en 1991 para restablecer la paz y fundar las bases de un Estado democrático, Camboya quedó bajo la autoridad transitoria de las Naciones Unidas (UNTAC, United Nations Transitional Authority in Cambodia). La UNTAC gobernó hasta la elección de una asamblea constituyente, que luego de promulgar la Constitución se constituyó en el Poder Legislativo o Asamblea Nacional.

Los 120 miembros de la asamblea constituyente fueron elegidos mediante un mecanismo de representación proporcional en una elección monitoreada internacionalmente. Estaba compuesta por 58 representantes del partido monárquico "Frente Unido Nacional por una Camboya independiente, neutral, pacífica y cooperativa", 51 del Partido Popular de Camboya, 10 del Partido Budista Liberal Democrático, y 1 del Movimiento de Liberación Nacional de Kampuchea.

Una vez establecida, la asamblea designó un Drafting Committee de 12 miembros (6 representantes del Frente Unido Nacional, 5 del Partido Popular de Camboya, y 1 del Partido Budista Liberal Democrático) para elaborar la Constitución. Si bien el comité trabajó aparentemente de manera autónoma, la Asamblea en su conjunto no era completamente independiente de los dos partidos mayoritarios (Marks, 2010). Es más, se le presentaron dos proyectos al Príncipe Sihanouk para su aprobación, uno producto de la Asamblea, con características más republicanas, y otro elaborado exclusivamente por el Frente Unido Nacional, restaurando la monarquía. El Príncipe hizo algunos cambios a este último anteproyecto y lo envió de vuelta a la asamblea constituyente para su aprobación, lo que ocurrió en septiembre de 1993 con 113 votos a favor, 5 en contra y 2 abstenciones (Marks, 2010).

iv. Europa

Constitución de Italia de 1947

Tras la derrota de Italia en la Segunda Guerra Mundial, fue nombrado un Gobierno transitorio; sin embargo, la impopularidad de la monarquía obligó a convocar a dos votaciones ciudadanas paralelas. En la primera, los electores debían decidir la continuidad del sistema monárquico o su reemplazo por un sistema republicano de gobierno. Y en la segunda, debían elegir a los representantes de la asamblea constituyente que redactaría la nueva Constitución. El 54% de la ciudadanía votó a favor de la instauración de una República.

Los 556 miembros de la asamblea constituyente fueron elegidos mediante un sistema de representación proporcional, en base a 32 colegios electorales. La mayoría de los escaños fueron ocupados por los partidos que habían participado del Comité de Liberación Nacional[12], siendo la primera mayoría la Democracia Cristiana con un 35,2%, seguida por el Partido Socialista con un 20,7% y el Partido Comunista con un 18,7%, los que pactaron la mayoría de los aspectos constitucionales. Si bien el principal mandato otorgado a la asamblea era la redacción del nuevo texto constitucional, también se le reconocieron ciertas facultades legislativas (Pisarello, 2014).

Para la elaboración del texto, la asamblea eligió una Comisión Constitucional compuesta por 75 de sus miembros, la que a su vez se dividió en tres comisiones temáticas. La Comisión presentó un texto que sometió al debate de la Asamblea en enero de 1947, y ésta finalmente la aprobó en diciembre de 1947, sin ratificación ciudadana posterior.

Cumplido su mandato, la asamblea constituyente se disolvió el 31 de enero de 1948, siendo reemplazada por el nuevo Parlamento italiano elegido conforme a las nuevas reglas constitucionales (Jarufe, 2012).

Constitución de Portugal de 1976

El proceso constituyente portugués, al igual que en el caso italiano, refleja el rechazo popular a un régimen dictatorial y corporativista (el Estado Novo, de Antonio de Oliveira Salazar y Marcelo Caetano), que además se vio debilitado por los movimientos anticolonialistas de fines de los años sesenta en Angola, Mozambique y la Guinea Portuguesa.

Un papel fundamental en el camino constituyente le correspondió al Movimiento de Fuerzas Armadas (MFA), compuesto por oficiales intermedios en la jerarquía militar, quienes el 25 de abril de 1974 protagonizaron un golpe militar, conocido como "La Revolución de los Claveles". El MFA, con el apoyo de la ciudadanía, logró la renuncia de Marcelo Caetano, e instaron a la formación de la Junta de Salvación Nacional, compuesta exclusivamente

12 El Comité de Liberación Nacional fue la oposición democrática al régimen de Mussolini y al fascismo en general y estaba compuesto por diversos partidos y movimientos políticos.

por militares (Sánchez Cervelló, 1998). Esta Junta definió una estructura constitucional provisoria y nombró una Comisión a cargo de elaborar la ley que regiría las elecciones para una asamblea constituyente (Pisarello, 2014).

Las elecciones de la asamblea constituyente se realizaron en abril de 1975, dando una mayoría al Partido Socialista, seguido por el Partido Popular Democrático y el Partido Comunista. Los representantes (249) fueron electos por votación directa, existiendo colegios plurinominales, en los que se usó un sistema de representación proporcional, y otros uninominales, en los que era elegido el candidato con mayor votación. Los portugueses residentes en el extranjero también estaban representados.

El funcionamiento de la asamblea estaba previsto para un periodo bastante breve (90 días), pero se prorrogó hasta alcanzar casi un año. El trabajo de la asamblea fue mayoritariamente obra de los partidos políticos (sólo ellos podían presentar candidatos), y como ninguno tenía la mayoría debían avanzar en base a acuerdos. No obstante, el MFA también tuvo una influencia importante en el proceso de elaboración constitucional, a través de las denominadas Plataformas de Acuerdo Constitucional. En ellas, el poder revolucionario militar negoció con los partidos políticos con representación en la asamblea la transición hacia una democracia representativa (Gómez, 2003: 265).

La Constitución fue finalmente aprobada y decretada por la asamblea constituyente, en sesión plenaria de abril de 1976, sin ser sometida a una ratificación popular directa.

Proceso constituyente de Islandia

El proceso constituyente islandés ha sido reconocido como uno de los procesos más innovadores y participativos a nivel mundial (Elkins, Ginsburg & Melton, 2012), en el cual "en casi cada etapa del proceso, el público estuvo involucrado y a menudo muy activamente" (Meuwese, 2013:470), tanto en seleccionar a los que diseñarían la Constitución, en diálogos con ellos y votando en un referendo.

Este proceso se origina en 2008 impulsado por la ciudadanía en respuesta a una grave crisis económica y política. En términos económicos, en 2008 colapsó el sistema bancario, estallando una crisis financiera que condujo a una deslegitimación de todo el sistema político. Miles de islandeses salieron a la calle para exigir la dimisión del gobierno y una nueva Constitución. A fines de ese año, el primer ministro Gier H. Haarde, del Partido de la Independencia, presentó su renuncia y a comienzos de 2009 se formó un nuevo gobierno de coalición integrado por la Alianza Socialdemócrata (AS) y el Partido de Izquierda Verde, apoyado por el Partido Progresista (Meuwese, 2013: 477).

Después de un intento fallido, los partidos de la coalición decidieron enviar una propuesta al Parlamento que proponía una asamblea constituyente, la cual fue aprobada, especificando el período en que ella debería funcionar, su mandato. Además, se estableció la creación de una

Comisión Constitucional que precediera y facilitara el trabajo de la asamblea. No obstante, este diseño no fue llevado de tal forma a la práctica.

Así, se nombró la comisión constitucional de 7 miembros quienes convocaron un Foro Nacional, en el que se discutiría la necesidad de una nueva Constitución y las materias claves que debían estar contenidas en ella. El Foro Nacional se realizó el 6 de noviembre 2010, con la participación de 950 ciudadanos (0,3% de la población total) elegidos por sorteo del registro electoral, bajo ciertos criterios que permitieran respetar la diversidad territorial y de género (Meuwese, 2013). Finalizado el Foro, la Comisión Constitucional recogió sus conclusiones, aportó nuevas ideas, y elaboró un borrador indicando las principales orientaciones que debía contener la nueva Constitución.

Paralelamente, se llamó a elecciones para conformar una asamblea constituyente, proceso que se realizó el 27 de noviembre del mismo año. Se usó un nuevo mecanismo de elección individual, usando al territorio nacional como única circunscripción electoral por medio de un voto único transferible. El porcentaje de participación en estas elecciones alcanzó el 36% y se eligieron 25 representantes (10 mujeres y 15 hombres).

Los resultados de las elecciones fueron impugnados ante la Corte Suprema, alegando el incumplimiento de ciertas normas técnicas en las votaciones. El máximo tribunal acogió los reclamos, y declaró nulas las elecciones. En respuesta, el Gobierno, con el acuerdo del Parlamento, decidió sustituir la asamblea por un Consejo Constitucional para cumplir el mismo mandato, nombrando como sus miembros a los mismos 25 ciudadanos que habían sido elegidos en las elecciones anuladas. Al término de sus funciones, el Consejo debía entregar al Parlamento sus conclusiones a través de un proyecto constitucional.

El Consejo Constitucional trabajó durante 4 meses, donde sus miembros debían trabajar a tiempo completo, recibiendo el mismo salario que el de los miembros del Parlamento; además, debían establecer ellos mismos los procedimientos y la organización de su trabajo (Meuwese, 2013: 482). Al finalizar este período, aprobaron un texto en forma unánime que enviaron al Parlamento en julio de 2011. El proyecto constitucional incorporó la mayoría de las conclusiones del Foro Nacional, y además consideró las opiniones de expertos en diversas áreas y las observaciones que realizaban directamente los ciudadanos que podían participar a través de sesiones destinadas para ello, de la página web (http://stjornlagarad.is/english) y de las redes sociales (Facebook y Twitter). No obstante, y dado que el Consejo se propuso escuchar a todos los ciudadanos por igual, sin acceso privilegiado de ningún grupo o persona, no cooperó ni negoció con el Parlamento ni con los partidos políticos, considerándose esta una de las principales razones de la fría recepción que tuvo este proyecto constitucional en el Parlamento (Meuwese, 2013: 486).

Entregado el proyecto, el Consejo Constitucional se disolvió y el Parlamento quedó a cargo del proceso. Luego de meses de debates en el Parlamento, éste aprobó la realización de un referéndum nacional para la ratificación del proyecto del Consejo como la base del proyecto constitucional parlamentario. Este se realizó en octubre de 2012 con un porcentaje de participación ciudadana del 48%, donde un 66% de los electores votó favorablemente por esta propuesta. Además, en dicha consulta se realizaron 5 preguntas más sobre materias específicas del proyecto constitucional. Sin embargo, el referéndum no tenía carácter vinculante, y conforme a la Constitución vigente de 1944, para que poder realizar una reforma constitucional era necesario el voto conforme de dos parlamentos consecutivos, lo que no ha ocurrido hasta hoy (Gylfason, 2012).

El parlamento anterior, cuya mayoría de representantes estaba abiertamente a favor de la nueva Constitución, no logró aprobar el proyecto debido a tácticas políticas de la oposición y falta de voluntad política de aquellos que buscaban aprobarla (Gyfalson, 2013). Respecto al Parlamento actual, tras las elecciones de 2013 se formó un gobierno de coalición formado por el conservador Partido de la Independencia y el Partido Progresista, quienes evitaron el tema del cambio constitucional en sus campañas y más bien concentraron sus promesas en la solución de cuestiones económicas concretas de la población (Pisarello, 2014: 132). Así, el proceso se encuentra paralizado desde fines del 2012, ya que ha sido imposible lograr la ratificación del nuevo texto constitucional en el Parlamento.

III. Análisis comparado de casos de asambleas constituyentes

A partir de los casos anteriormente descritos, se observa que no existe un modelo único de asamblea constituyente. Por ello, a continuación se analizan cuatro variables relacionadas a las asambleas constituyentes (origen o convocatoria; elección de sus miembros; funcionamiento; participación ciudadana y ratificación del texto constitucional), así como las alternativas que se pueden dar respecto de cada una de ellas, identificando las opciones que han adoptado los distintos países que la han utilizado.

i. Origen o convocatoria

Analizar el origen o quién ha convocado una asamblea constituyente permite identificar si ésta se ha conformado de acuerdo a un procedimiento previamente establecido en el ordenamiento jurídico vigente, o asamblea constituyente derivada; o bien si ella nace sin estar prevista, y surge a partir de decisiones políticas tomadas como consecuencia de una crisis o decisiones tomadas en la institucionalidad existente, o asamblea constituyente originaria (BCN, 2012a). En este último caso, además se puede distinguir entre aquellos casos en que el Gobierno o las principales fuerzas políticas son quienes adoptan un rol activo promoviendo su convocatoria, que se denominará asamblea constituyente originada "desde arriba", y aquellos en que ésta surge como consecuencia de la presión ejercida preponderantemente por la ciudadanía, o asamblea constituyente originada "desde abajo".

Casos de una asamblea constituyente derivada los encontramos en el proceso constituyente de Bolivia, Sudáfrica y Camboya. En el caso boliviano, la Constitución de 1967 contemplaba este mecanismo como ejercicio del poder constituyente, pero fue necesario negociar con la oposición la forma de convocarla. En Sudáfrica, las elecciones para el congreso constituyente se realizaron conforme a las reglas de la Constitución Provisoria 1993, que había sido elaborada en base a los acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas en conflicto. Finalmente, en el caso de Camboya, la asamblea se encontraba contemplada en los términos de los Acuerdos de París que establecían las bases para la transición a un gobierno democrático.

Los casos de asambleas constituyentes originarias son más comunes. Cabe

hacer presente que en todos los casos analizados, la movilización ciudadana es un factor determinante para que esta opere, la diferencia que se hace a continuación se refiere más bien a la existencia de un rol más activo por parte de la institucionalidad en su convocatoria. Por ejemplo, en Venezuela y Ecuador, los respectivos presidentes electos, Chávez y Correa, una vez que asumieron el poder, llamaron a referéndum popular para decidir si se conformaba una Asamblea Constituyente. En Uganda, el Gobierno convocó a una asamblea constituyente porque así se lo recomendó la Comisión Constitucional, y en el caso de India, la asamblea constituyente había sido acordada entre las fuerzas políticas que negociaron la independencia. Finalmente, en Portugal, es el Movimiento de Fuerzas Armadas quien da forma a una nueva estructura transitoria de Gobierno que da paso a la asamblea constituyente.

En los casos de Colombia e Islandia en cambio, es la ciudadanía organizada la que tiene un rol más activo para determinar la convocatoria. En el proceso constituyente italiano, no es tan clara esta diferencia. Se trata de un proceso que nace a partir de la finalización de una dictadura, en la que tanto las fuerzas políticas como la ciudadana en general impulsaron el cambio, partiendo por la decisión de convertirse en una República.

En relación a esta variable, es importante destacar el rol que otras instituciones han tenido para hacer posible la convocatoria a la asamblea constituyente. Las Cortes Supremas de Colombia y Venezuela, y el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, fueron determinantes para otorgar legitimidad a estos mecanismos que no estaban considerados en sus ordenamientos jurídicos.

ii. ¿Cómo se eligen los miembros de una Asamblea Constituyente?

Número e inhabilidades

El número de miembros que conforman una asamblea constituyente y el establecimiento de ciertas inhabilidades para ser electo, son factores relevantes a la hora de analizar este tipo de mecanismo. En un análisis muy general, un mayor número de asambleístas podría servir de base para obtener un mayor grado de representatividad. Sin embargo, una gran cantidad de miembros podría tener el efecto negativo de obstaculizar los debates y la adopción de acuerdos (Ghai, 2006). Por otro lado, inhabilidades respecto de parlamentarios y miembros del poder Ejecutivo, en ejercicio, se establecen con el objetivo de evitar que se promuevan normas para defender o perpetuar sus intereses políticos (Elster, 1995).

De los casos anteriormente descritos, es posible detectar que en general las asambleas constituyentes **no se han caracterizado por ser especialmente numerosas**. Con las excepciones de las asambleas constituyentes de Islandia (25 representantes para 318.000 habitantes aproximados), Bolivia (255 para alrededor de 10 millones de habitantes), Portugal (249 para aproximadamente 10 millones) y Túnez (217 miembros

en un país de aproximadamente 11 millones), la cantidad de representantes no es muy elevada en consideración el número de habitantes. **El promedio de miembros en los casos de estudiados es 195 con 1 representante cada 250 mil habitantes.**

El requisito básico, y en algunos casos el único, para poder ser elegible como miembro de la asamblea constituyente es cumplir con las condiciones que cada país establece para elegir y ser electo en cualquier otro cargo de elección popular. Sin embargo, en el caso de la elección de una asamblea constituyente y en consideración a la ruptura que se produce con la institucionalidad anterior, **en ocasiones se establecen determinadas restricciones para que ciertas personas puedan ser electas.** Estas inhabilidades han recaído en algunos casos sobre los parlamentarios en ejercicio (Colombia, Bolivia, Islandia), miembros del Poder Ejecutivo (Bolivia e Islandia), altas magistraturas del Poder Judicial (Venezuela), otros funcionarios públicos (Bolivia), y miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad (Ecuador, Portugal y Venezuela).

Mecanismo de elección y medidas de acción afirmativa

Por regla general, los integrantes de asambleas constituyentes han sido electos por votaciones populares directas. La única excepción de los casos estudiados es el de la India, en la que sus representantes fueron elegidos de manera indirecta por las respectivas Asambleas Legislativas Provinciales.

Otras excepciones se encuentran en aquellos casos en que se reservan escaños para determinados grupos, y son éstos los que designan a sus representantes. Así por ejemplo, en Colombia dos escaños fueron reservados para miembros de la guerrilla, en Venezuela 3 para representantes de pueblos indígenas, y en Uganda 39 para mujeres que fueron elegidas por mujeres miembros de consejos distritales, y 31 para determinados grupos de interés (sindicatos, discapacitados, el Ejército Nacional de Resistencia, partido políticos, entre otros).

El sistema electoral utilizado para la elección de los miembros de estas asambleas es bastante variado en cada país, desde casos que han adoptado sistemas mayoritarios a otros con sistemas proporcionales. Entre estos últimos, las alternativas posibles son variadas. La elección puede ser en base a una circunscripción nacional o circunscripciones territoriales (de tamaño variable), y en uno y otro caso, los candidatos podrían presentarse individualmente o a través de listas. Por ejemplo, el territorio nacional como circunscripción única se utilizó en Islandia y en Colombia. En el primer caso, los candidatos se presentaban como individuos, y fueron elegidos con un sistema de voto único transferible, que transfiere el voto a otra preferencia en caso que la primera no tenga opciones de ser elegida o ya tenga suficiente votación para resultar electa. De los 552 candidatos, 30% eran mujeres y 70% hombres, resultando electos 10 mujeres (40%) y 15 hombres. En el caso de Colombia, los 70 representantes fueron elegidos con un sistema de listas electorales.

En otros casos, un número determinado de escaños fueron seleccionados en base al territorio nacional y otros en base a circunscripciones territoriales más pequeñas. Así ocurrió por ejemplo en Venezuela, Ecuador y Sudáfrica. En Venezuela, 24 escaños fueron elegidos en base a una representación nacional y 104 en base a circunscripciones regionales (el número en cada una de ellas dependía del número de habitantes). En ambos casos el sistema de elección era de mayoría simple.

El análisis de los casos estudiados muestra que la mayoría de países han optado por utilizar sistemas electorales diferentes para la elección de los miembros de las asambleas constituyentes respecto de la elección de los miembros del Parlamento, ya sea en cuanto al tipo de sistema, el distritaje o ambos. Sudáfrica y Camboya constituyen excepciones a la tendencia general.

Algunos países optaron por diseñar un sistema electoral enteramente nuevo para elegir sus respectivas Asambleas Constituyentes (como India). Otros ocuparon uno completamente diferente al existente, por ejemplo Islandia escogía a sus parlamentarios a través de un sistema electoral proporcional usando listas cerradas de partidos, y para la asamblea constituyente se eligieron a sus representantes a través del sistema de voto único transferible, con distrito nacional único.

En Portugal se pasó de un sistema mayoritario de listas de partidos en distritos plurinominales (donde el partido que obtenía más votos se llevaba todos los escaños), a la elección de los miembros de la asamblea mediante un sistema proporcional con listas de partidos mediante la fórmula D'Hont en los distritos plurinominales y se continuó usando el sistema mayoritario para los uninominales. No obstante, se mantuvo el número de distritos en 22.

En el caso de Bolivia, se pasó de una fórmula que combinaba el sistema mayoritario con el proporcional, a uno únicamente proporcional para la elección de los miembros de la asamblea constituyente. Sin embargo, el distritaje se mantuvo: 70 circunscripciones territoriales (que correspondían a las usadas para elegir a los miembros de la Cámara de Representantes) y 9 nacionales (que correspondían a las del Senado).

Algo similar ocurrió en Ecuador, donde para la elección de la Asamblea Legislativa (unicameral) se usaba el sistema mayoritario en algunos escaños y el proporcional en otros, pasándose a uno proporcional para la elección de todos los miembros de la asamblea constituyente, salvo en el caso de los 6 escaños correspondientes a los representantes de los nacionales en el extranjero, donde se mantuvo el sistema mayoritario.

En Venezuela, la elección de la Asamblea Legislativa (unicameral con 165 miembros) usaba un sistema mayoritario para la elección de 110 de sus miembros, y uno proporcional con lista cerrada de partidos (cifra repartidora D´Hont) para la elección de 52 escaños. Los 3 restantes estaban reservados para pueblos indígenas. En este caso, en cambio, para elegir

a los miembros de la asamblea constituyente se prefirió el sistema mayoritario para la elección en todos los distritos (24 nacionales y los 104 regionales).

iii. Funcionamiento

Atribuciones y período de ejercicio

La función fundamental de toda asamblea constituyente es la discusión y elaboración de una nueva Constitución. Sin embargo, es posible que ella también cumpla con otros mandatos, que por lo general corresponden al ejercicio de facultades legislativas. El tipo de atribuciones está determinado hasta cierto punto, por el tipo de relación que ella tenga con el Parlamento. En el caso de un Congreso Constituyente es común que ambas atribuciones (constituyente y legislativa) estén reunidas en el mismo órgano, ejerciéndose de manera simultánea o no.

La asamblea constituyente como tal siempre tendrá un periodo de funcionamiento acotado, es decir, el mandato constituyente es ejercido por un tiempo acotado y finito. Si se está frente a una asamblea constituyente propiamente tal, ella debe disolverse para dar paso al funcionamiento de los poderes constituidos. En el caso de un Congreso Constituyente, una vez finalizada tal labor éste puede continuar operando como una legislatura ordinaria.

De los casos analizados, los que han tenido atribuciones meramente constituyentes son los de Colombia, Bolivia, Uganda, Portugal e Islandia. La asamblea constituyente de Colombia ejerció sus funciones durante 5 meses y la de Bolivia, durante 1 año. En ambos casos, les correspondió elaborar el borrador inicial de la Constitución y el Congreso funcionaba en forma independiente. En el caso portugués, la asamblea funcionó por 10 meses, pero en ese periodo regía un gobierno transitorio y no se había elegido el poder legislativo. En Uganda, esta institución trabajó durante 17 meses, pero lo hizo basándose en un proyecto elaborado previamente por una Comisión Constitucional nombrada por el Ejecutivo. En el caso de Islandia, el Consejo Constitucional, sesionó durante 4 meses, tomando como base el informe realizado por el Comité Constitucional donde se recogieron las conclusiones del Foro Nacional.

En el caso de Venezuela, su funcionamiento fue de 6 meses y si bien en principio sólo tenía mandato constituyente, también designó a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, al Contralor General de la República, disolvió el Congreso y nombró una Comisión Nacional Legislativa, que ejerció el poder legislativo hasta las elecciones siguientes. En Italia, el decreto que la convocó le otorgaba como principal función la elaboración constitucional, pero también realizó ciertas funciones legislativas, como votar la confianza del Gobierno, aprobar leyes presupuestarias y ratificar tratados internacionales. Funcionó en total durante 18 meses. En el caso de Ecuador, se decretó el receso del Congreso, por lo tanto, aun cuando la asamblea constituyente no constituía

una legislatura propiamente tal, ella ejerció atribuciones constituyentes y legislativas durante los 8 meses de su funcionamiento.

En los casos de Camboya, Sudáfrica, existió un Congreso Constituyente. En Camboya, las facultades constituyentes fueron ejercidas por un lapso de 4 meses y, luego de finalizar el texto constitucional, siguió funcionando como legislativo. En el otro caso en cambio el Congreso se dividió y una parte de sus miembros, reunidos en un Comité Constitucional, se dedicaron a la elaboración del texto constitucional, para su posterior aprobación por la totalidad de la asamblea.

En cuanto a la duración del funcionamiento de las asambleas constituyentes, se ha indicado que el establecimiento de plazos breves para el funcionamiento de las mismas, y en general para el desarrollo de todo el proceso constituyente, puede limitar la participación ciudadana. Pero por el contrario, la extensión excesiva del mismo, podría desconectar a la ciudadanía del proceso, sumar gastos innecesarios y perder la oportunidad de un cambio constitucional (Ghai, 2006). Por lo tanto, es importante considerar ambos aspectos para lograr un equilibrio adecuado.

En los casos analizados, los plazos son bastante disímiles (desde 4 meses hasta 3 años, y en **promedio 13,8** meses) y ello depende de diferentes circunstancias que acompañan el proceso constituyente respectivo. Así por ejemplo, las asambleas de Camboya e Islandia (el Consejo Constitucional en este último caso), tuvieron una duración de 4 meses. En el caso de Camboya, la intervención de la comunidad internacional en el proceso fue un factor que influyó al fijar un plazo breve de duración (Ghai, 2006: 23). En Islandia, por su parte, si bien el plazo para el ejercicio de las funciones del Consejo Constitucional fue muy breve, se debe considerar que el trabajo del mismo se basó de manera importante en las conclusiones obtenidas del Foro Nacional realizado previamente.

Orgánica de trabajo y publicidad del debate

En relación al funcionamiento interno de la asamblea constituyente, en aquellos casos en que ella cumple además funciones legislativas lo más común es que el Congreso se divida, conformando un Comité o Comisión Constitucional a cargo de la discusión y elaboración del texto constitucional, para que luego el pleno de la asamblea lo apruebe.

La Comisión Constitucional si la hubiera, o bien la asamblea constituyente, además de sesionar en pleno, puede formar comités temáticos o especiales, donde se discuten materias específicas. El número de comités varía según cada experiencia: en Colombia fueron 5; en Ecuador habían 10 mesas temáticas más otras comisiones especiales para revisar temas complejos específicos, y una Unidad de Participación Social para recoger, sistematizar y hacer llegar a cada mesa las propuestas de la ciudadanía. En Venezuela se conformaron 20 comités y en Bolivia

21, en este último caso con temáticas muy específicas como por ejemplo "Desarrollo integrado del Amazonas", "Educación e Interculturalidad", "Coca" e "Hidrocarburos, minerales y metalurgia".

En algunos casos estaban asesoradas por expertos externos, como en el caso de Sudáfrica, o existía un panel independiente de expertos, como en Túnez. Adicionalmente, en general en todas las asambleas constituyentes es común que se forme un comité especial para la coordinación del trabajo de las comisiones y la redacción del texto final para ser presentado en el pleno. Sin embargo, en algunos casos un borrador alternativo elaborado por un determinado partido político ha sido el que finalmente logra ser aprobado, como ocurrió en Camboya.

En cuanto a la publicidad del debate, todos los casos estudiados optaron por la política de **puertas abiertas para las sesiones de la asamblea** con la excepción de la India. En el caso Venezolano, el funcionamiento de los comités temáticos ocurría a puertas cerradas, sin embargo, las sesiones del Pleno eran transmitidas vía web y televisión abierta. En este sentido, la publicidad del debate es beneficiosa para garantizar la transparencia y evitar que ciertos grupos de interés puedan manejar el proceso; sin embargo, también se ha indicado que la total publicidad, especialmente en el debate de las comisiones, podría hacer muy difícil las negociaciones y la adopción de acuerdos (Elster, 1995).

Adopción de decisiones

La toma de decisiones sobre el contenido de un nuevo texto constitucional es tal vez una de las partes más complejas del proceso constituyente, sobre todo cuando existe una alta fragmentación de fuerzas políticas dentro de la asamblea constituyente.

Para la aprobación del articulado y del texto constitucional final se han usado diferentes fórmulas. En algunos casos se ha privilegiado el consenso o la obtención de mayorías calificadas, y en el menor número de ellos, solamente se ha exigido la existencia de mayorías absolutas. Las primeras dos alternativas se indican como preferibles, aún bajo el riesgo de no llegar a ningún acuerdo, especialmente en sociedades que tengan profundas divisiones políticas, religiosas o étnicas (Ghai, 2006: 35).

La adopción de acuerdos mediante consenso fue una práctica bastante usada en el funcionamiento de las asambleas constituyentes de Sudáfrica, Uganda, Islandia, y también de Bolivia. En el caso sudafricano, se dieron muchas negociaciones entre el Partido Nacionalista y el Congreso Nacional Africano para obtener tales consensos, y en aquellos casos en que no fue posible, las decisiones debían adoptarse por los 2/3 de los miembros de la asamblea constituyente. El texto final también exigía este quórum de aprobación y obtuvo una votación favorable del 87%. En Uganda, operaba el mismo sistema, consenso en primer término y de no ser posible, la mayoría calificada de 2/3 se aplicaba para acuerdos

en particular y también para la aprobación del texto final.

En las comisiones temáticas de la asamblea constituyente de Bolivia también se privilegiaba el consenso o unanimidad para la elaboración de sus textos finales, y si ello no era posible, la comisión entregaba al comité redactor más de un borrador para su consideración, los que en todo caso debían estar apoyados por al menos 1/3 de los miembros de la respectiva comisión. El texto final fue votado artículo por artículo en el pleno, necesitando para su aprobación los 2/3 de los miembros presentes.

Una combinación de votaciones por mayoría absoluta y mayorías calificadas se usó tanto en Colombia como en Túnez. En el primer caso, por ejemplo, en un primer plenario se decidía por mayoría absoluta el articulado decidido por las diferentes comisiones, y luego en un segundo plenario, se discutían temas calificados como sensibles o que no habían podido ser resueltos en el primer plenario, y en este caso las decisiones debían obtenerse a través de mayorías calificadas.

En Túnez, el pleno votaba artículo por artículo, aprobándolos por mayoría absoluta. Pero para la aprobación del texto final, se exigía un quórum de 2/3, el que si no se obtenía en un plazo de un mes, exigía una nueva revisión del mismo y una segunda votación, y de no alcanzarse dicho quórum, el texto debía ser sometido a referéndum popular (lo que finalmente no fue necesario).

En los casos de Ecuador y Portugal, en cambio, sólo se exigió para la aprobación del texto, tanto a nivel de comisiones como en el pleno respecto del documento final, la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la asamblea constituyente. En el caso de Ecuador, en todo caso, ello no resultaba difícil si se considera que 80 de los 130 miembros pertenecían a la fuerza oficialista.

iv. Participación ciudadana

En base a la distinción realizada previamente a continuación se analizan tres modalidades de participación ciudadana relacionadas con el funcionamiento de una asamblea constituyente. La primera dice relación con la intervención de la ciudadanía en el origen y conformación de la asamblea, a través del ejercicio del derecho a elegir y ser elegido. La segunda se refiere a la participación directa que tienen los ciudadanos que no han sido elegidos como asambleístas durante su funcionamiento. Y finalmente, la tercera dice relación con la ratificación ciudadana del documento final elaborado por la asamblea.

Elecciones populares y representatividad

En este ámbito la participación de la ciudadanía puede tener lugar en dos oportunidades. En primera instancia, puede ser consultada mediante referendo sobre la conveniencia de convocar a una asamblea constituyente como mecanismo para la elaboración constitucional, como sucedió en Colombia, Venezuela y Ecuador. Adicionalmente, también podría someterse a decisión popular las normas de funciona-

miento de la asamblea, como se hizo en Venezuela, aunque en ese caso, las bases habían sido elaboradas previamente por el Ejecutivo.

En Uganda, si bien no hubo referendo popular, la decisión de convocar a una asamblea constituyente se toma en base a la consulta que había hecho la Comisión Constitucional a la ciudadanía previamente. Asimismo, en Islandia, las elecciones de la asamblea estuvieron precedidas de un masivo Foro Nacional donde se acordó la necesidad de una nueva Constitución que debía elaborarse a través de ese mecanismo.

Una vez que la convocatoria ha sido decidida, ya sea por aprobación popular u otro camino, la población puede participar eligiendo, directa o indirectamente, a sus representantes.

No obstante lo anterior, el nivel de participación en materia de elecciones, no sólo a los niveles de participación electoral y la capacidad de elegir, sino también a la de ser elegido. **En este punto, se ha venido produciendo un consenso a nivel internacional, refrendado por acuerdos y pactos del sistema de naciones unidas y otros organismos, que poblaciones o grupos históricamente marginados de las esferas de poder (como los pueblos indígenas o las mujeres), o ciertas minorías étnicas, religiosas, lingüísticas deben ser representadas por sus propios integrantes para asegurar una representación adecuada.** Para que esto ocurra se han diseñado mecanismos específicos de acción afirmativa que aseguran una presencia efectiva y representación equilibrada de estos grupos. Mecanismos[13] como los escaños reservados para pueblos indígenas o cuotas electorales de género para las mujeres por ejemplo han permitido una mejor representatividad de las asambleas de la diversidad presente en las distintas sociedades (PNUD & IPU, 2010). De esta forma, la existencia de escaños reservados para ciertos grupos como los pueblos indígenas (Venezuela) o los nacionales residentes en el extranjero (Ecuador y Túnez), junto con la exigencia de que un número o porcentaje de candidatos electos sean mujeres (Bolivia), constituyen medidas positivas para lograr tal objetivo.

De los casos estudiados, es posible observar que en prácticamente todos ellos los partidos políticos han tenido un papel preponderante en el proceso constituyente, en comparación con otras organizaciones y movimientos sociales. Incluso, en algunos de estos procesos sólo los partidos pudieron competir en las elecciones y presentar candidatos (Portugal). Las excepciones son Islandia, donde los candidatos se presentaban de manera individual, sin representar a un partido, y Uganda, donde les estaba prohibido a los partidos patrocinar candidatos o realizar campañas electorales.

13 Respecto a la consideración de acciones afirmativas para garantizar cierto grado de representación a algunos grupos vulnerables, Naciones Unidas ha desarrollado una serie de mandatos en donde recomiendan la implementación de estas acciones. Para más información revisar la resolución aprobada por la Asamblea General de la Cumbre Mundial de 2005 de la ONU, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, entre otros.

La alta presencia de los partidos políticos, particularmente en la elección de los miembros de la asamblea constituyente, está directamente relacionada con el rol que a ellos cumplen en un sistema democrático de conectar a la ciudadanía con el Estado, de competir y elaborar programas para acceder al poder, y seleccionar a quienes ocuparán cargos en el Estado (PNUD, 2014: 264). No obstante, ese rol preponderante es positivo siempre y cuando tales partidos tengan suficiente legitimidad en la ciudadanía y sean representativos de todos los grupos de la sociedad (Ghai, 2006: 27).

Mecanismos consultivos y/o deliberativos

Este tipo de mecanismo se refiere a aquellas formas a través de las cuales los ciudadanos y ciudadanas que no han sido elegidos como miembros de la asamblea constituyente puedan intervenir y participar en el proceso de deliberación y elaboración del nuevo texto constitucional. Independientemente del tipo de institución utilizada para redactar una constitución, la inmensa mayoría de procesos constituyentes estudiados utilizaron algún tipo de mecanismos consultivo o deliberativo con diferentes grados de participación en complemento a las reglas formales de funcionamiento y representación de las Asambleas.

Excepcionalmente, en los casos de India y Portugal, durante el funcionamiento de la asamblea constituyente no hubo espacio para la participación ciudadana directa de este tipo más allá de la elección de los asambleístas, ya que esta parte del proceso estuvo dominada por las discusiones y deliberaciones de los partidos políticos. En Uganda, por su parte, las consultas directas a la sociedad civil sólo se realizaron de manera previa a la elección de la asamblea constituyente, por la Comisión Constitucional nombrada por el Ejecutivo.

Los procesos constituyentes que destacan por su grado de participación a través de mecanismos de consulta y/o deliberativos son Islandia, Ecuador, Bolivia y Colombia. Islandia es un caso paradigmático en esta materia, ya que la ciudadanía era consultada permanentemente de los avances en la redacción del texto. Esto se lograba por el uso de **plataformas electrónicas** (página web, Facebook, Twitter), donde eran publicados los artículos constitucionales en discusión y se recibían los comentarios de las personas, que en su gran mayoría fueron recogidos en el texto final adoptado.

En el caso de Ecuador, se realizaron diversos **foros y mesas a nivel territorial** para obtener los comentarios y sugerencias de la ciudadanía. Los diferentes grupos de la sociedad podían enviar informes con sus observaciones, y además fueron invitados a la asamblea para su discusión. Un trabajo territorial similar se realizó en Bolivia, donde se recopilaron alrededor de tres mil propuestas. En Colombia, por su parte, se realizaron más de 1.500 **grupos de trabajos** y también fueron recibidas propuestas de diferentes organizaciones de la sociedad civil.

El proceso constituyente sudafricano también tuvo un nivel de participación ciudadana directa destacado. En este caso, la asamblea constituyente aprobó un borrador inicial, y este texto fue sometido a consultas públicas, recibiéndose comentarios y opiniones de diferentes grupos de la sociedad. Por otro lado, en Túnez las comisiones a cargo de la elaboración del texto sostuvieron **reuniones con diferentes representantes de la sociedad civil, junto con expertos y ex líderes políticos.**

Ratificación final

Como se indicó previamente, esta modalidad de participación ciudadana permite controlar si existió un adecuado ejercicio del mandato constituyente que ésta entregó a sus representantes. **No obstante, la ratificación popular del texto elaborado y aprobado por la asamblea constituyente no es la regla general de los casos analizados. De los 18 casos de estudiados, en solo 5 se realizó un plebiscito ratificatorio (27,7%).** Por otro lado, es importante distinguir si el proceso de ratificación es vinculante (Venezuela, Ecuador y Bolivia) o no (Islandia).

v. Aprobación del texto constitucional

La nueva constitución elaborada por la asamblea constituyente necesita una aprobación o ratificación final. En primer lugar el texto final debe ser aprobado por la propia asamblea constituyente, con las mayorías que previamente hayan sido establecidas. Sin embargo, pueden existir pasos posteriores necesarios para que la nueva Constitución sea promulgada como nueva carta fundamental.

En algunos casos, la aprobación y posterior ratificación realizada por el pleno de la asamblea constituyente es suficiente. Así ha ocurrido en los procesos constituyentes de Colombia, Túnez, Uganda, India, Camboya, Italia y Portugal. En otros, el texto final ha sido sometido a referendo popular, como fue el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Finalmente, algunos procesos constituyentes exigen la intervención de otro órgano para obtener la promulgación final. Este es el caso de Sudáfrica, donde el texto aprobado por la asamblea debió ser revisado por el Tribunal Constitucional, quien debía verificar que el texto fuera concordante con los 34 principios constitucionales acordados en la Constitución Provisoria de 1993. En Islandia, por su parte, conforme a la Constitución vigente, para que pueda adoptarse el nuevo texto es necesario el voto favorable de dos Parlamentos consecutivos.

A continuación se presentan tres tablas que resumen los análisis de las variables antes descritas para los 12 casos analizados. La información no disponible está identificada con las siglas “n.d.”.

TABLA 3 (A)

Origen y elección de miembros de las asambleas constituyentes analizadas

REGIÓN	CASO	ORIGEN	ELECCIÓN DE MIEMBROS			
			Número miembros/población total del país	Inhabilidades	Sistema Electoral / Distritos / Cuotas	Modifica Sistema electoral parlamentario
AMÉRICA	BOLIVIA 2009	Derivada	255 9.993.406	SÍ	Proporcional / circunscripciones territoriales plurinominales (3 y 5), límite de 2 escaños por partido / 3 escaños indígenas y mínimo 1 mujer por distrito	SÍ
	COLOMBIA 1991	Originaria	74 33.957.286	SÍ	Listas en circunscripción nacional única/ 2 escaños representantes guerrilla (designados)	SÍ
	ECUADOR 2008	Originaria	130 14.512.402	SÍ	24: circunscripción nacional, proporcional cuota de Hare / 100: 15 distritos plurinominales (cuota de Hare), 7 binominales / 6: 3 distritos, mayoría simple (residentes extranjero).	SÍ
	VENEZUELA 1999	Originaria	131 23.945.002	SÍ	Mayoría simple / 24: circunscripción nacional y 104: circunscripciones regionales plurinominales/se reservaron 3 cupos para representantes de pueblos originarios.	SÍ
ÁFRICA	SUDÁFRICA 1996	Derivada	490 40.000.247	n.d.	400 (Cámara Baja): proporcional, listas a nivel nacional y provincial / 90 (Senado): 10 escaños por provincia	NO
	TÚNEZ 2014	Originaria	217 11.235.000	n.d.	Proporcional lista cerrada partidos / 199: 27 circunscripciones plurinominales (entre 4 y 10) / 18: 6 distritos en extranjero	SÍ
	UGANDA 1995	Originaria	284 20.740.726	SÍ	214: Mayoría simple, circunscripciones territorial uninominal / 39: mujeres (elección indirecta), 31: designados por grupos sociedad y Presidente	SÍ
ASIA	CAMBOYA 1993	Derivada	120 10.077.404	n.d.	Proporcional, lista cerrada partidos (cuota de Hare) / circunscripciones territoriales	NO
	INDIA 1950	Originaria	300 376.325.000	n.d.	Elección indirecta a través de Asambleas Legislativas Provinciales	SÍ
EUROPA	ISLANDIA 2010	Originaria	25 318.041	SÍ	Voto único transferible / circunscripción nacional única	SÍ
	ITALIA 1947	Originaria	75 46.367.000	n.d	n.d	SÍ
	PORTUGAL 1976	Originaria	249 9.186.000	SÍ	Proporcional lista cerrada partidos (D´Hont) en circunscripciones territoriales plurinominales (+ de 37,000 electores) y mayoría simple en uninominales. 22 circunscripciones totales a nivel nacional y 3 para portugueses en el extranjero.	NO

Fuente: Elaboración propia

TABLA 3 (B)

Duración, funcionamiento y toma de decisiones en las asambleas constituyentes analizadas

REGIÓN	CASO	FUNCIONAMIENTO			
		Duración	Atribuciones	Orgánica y Publicidad debates	Adopción decisiones
AMÉRICA	BOLIVIA 2009	1 año	Constituyente	21 comisiones temáticas / Comité redactor / Debate público	Comisiones: consensos o + de 1 informe / Pleno: 2/3 cada artículo
	COLOMBIA 1991	5 meses	Constituyente	5 subcomités / Comité de codificación / Debate público	1er pleno: mayoría absoluta / 2do: mayoría calificada
	ECUADOR 2008	6-8 meses	Constituyente + legislativas	10 mesas temáticas / Comisión redactora y unidad de participación social / Debate público	Mayoría absoluta (comisiones y pleno)
	VENEZUELA 1999	4-6 meses	Plenos poderes (constituyente y de designación de autoridades: Contralor General del República, jueces del Tribunal Supremo de Justicia y disolvió el Congreso para nombrar a una Comisión Nacional Legislativa)	20 comités / Comisión integración proyectos de c/ comisión / Debate público sólo pleno	n.d.
ÁFRICA	SUDÁFRICA 1996	2 años	Constituyente + legislativas	6 comités temáticos (asesoría expertos externos) / comités administrativos / Debate público	Consenso o 2/3
	TÚNEZ 2014	2 años	Constituyente + legislativo	Comités constitucionales-legislativos-especiales / Comité coordinación y redacción / Panel independiente de expertos	Pleno: mayoría absoluta c/artículo; 2/3 texto completo
	UGANDA 1995	17 meses	Constituyente	n.d.	Consenso o 2/3; texto completo 2/3
ASIA	CAMBOYA 1993	4 meses	Constituyente + legislativa	Comité redactor	2/3 texto final
	INDIA 1950	3 años	Constituyente + legislativa	Comités temáticos / Comité redactor / Sesiones cerradas	n.d.
EUROPA	ISLANDIA2010	4 meses	Constituyente	3 grupos temáticos / Comité especial comentarios ciudadanos / Debates públicos	Consenso / texto final: unanimidad
	ITALIA 1947	18 meses	Constituyente y legislativas	Comisión constitucional dividida en 3 comisiones temáticas.	n.d.
	PORTUGAL 1976	10 meses	Constituyente	10 comisiones especiales / Comité de redacción	Mayoría absoluta

Fuente: Elaboración propia

TABLA 3 (C)

Participación ciudadana y ratificación final en las asambleas constituyentes analizadas

REGIÓN	CASO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA			APROBACIÓN CONSTITUCIÓN
		Elecciones y representatividad	Mecanismos consultivos / deliberativos	Ratificación	
AMÉRICA	BOLIVIA 2009	16 fuerzas políticas (pero MAS con 137 escaños) / representantes indígenas y 1/3 mujeres	SÍ / Foros territoriales / 3.000 propuestas recopiladas	SÍ	61% referéndum (90% participación)
	COLOMBIA 1991	Alta (partidos, indígenas, sindicatos, académicos, ex guerrilleros etc.) No hay mayoría de 1 partido político	SÍ / 1.500 grupos de trabajo territoriales (previo a AC) / recomendaciones escritas de grupos civiles	NO	AC
	ECUADOR 2008	81% apoya convocatoria (71% participación) / Acuerdo PAIS (oficialismo) 61% de los escaños	SÍ / Foros / mesas territoriales / recepción informes sociedad civil	SÍ	63% referéndum (75% participación)
	VENEZUELA 1999	87% apoya convocatoria (38% de participación) / Oficialismo 94% escaños	SÍ / Asambleas regionales de discusión / recepción comentarios grupos ciudadanos	SÍ	71% referéndum (45% participación)
ÁFRICA	SUDÁFRICA 1996	Alta / Partidos políticos dominan proceso (ANC tiene 63% de los escaños del Congreso y domina 7 de las 9 provincias senatoriales), pero priman acuerdos / 87% de participación	SÍ / 1er borrador aprobado es sometido a observaciones ciudadanas / recepción comentarios / consultas públicas / mesas de trabajo (95.000 participantes) / participación de militantes a través de los partidos políticos.	NO	86% de la AC + Ratificación Tribunal Constitucional
	TÚNEZ 2014	Partidos dominan proceso (Islamistas moderados 37%, laicos segunda fuerza) / 52% de participación	SÍ / Comités se reúnen con representantes sociedad civil	NO	92% de la AC)
	UGANDA 1995	39 mujeres elección indirecta / 31 designados por grupos / prohibición partidos de patrocinar candidaturas	NO / sólo consultas ciudadanas previas a la formación de la AC	NO	AC por 2/3
ASIA	CAMBOYA 1993	Predominan partidos (monárquico 45% y Partido Popular de Camboya 42,5%)	SÍ / algunas consultas ciudadanas	NO	94% de la AC, previa revisión de la Monarquía
	INDIA 1950	Cada provincia eligió representantes de 3 principales grupos religiosos	NO		
EUROPA	ISLANDIA 2010	Alta / Candidaturas individuales, baja injerencia de partidos / 15 hombre y 10 mujeres / 36% de participación	SÍ / formación del Foro Nacional mediante sorteo para recoger intereses de la ciudadanía /Consultas ciudadanas / publicación de redacción de cada artículo para comentarios / opiniones populares son incorporadas al texto	SÍ (no vinculante)	AC unanimidad / Pendiente aprobación por dos parlamentos
	ITALIA 1947	Representación de principales partidos de oposición al fascismo (DC 35,2%, PS 20,7% y PC 18,9%)	n.d.	NO	AC
	PORTUGAL 1976	Sólo partidos políticos (principales fuerzas: Socialista, Partido Popular Democrático y Comunista) / alta influencias del MFA (militares)	NO	NO	AC

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Hacia un proceso constituyente inclusivo, participativo y democrático

Las constituciones sintetizan reglas y normas que ordenan la convivencia social y política de una comunidad. Hasta hace poco la teoría jurídica planteaba que la longevidad de estos cuerpos normativos era una característica esencial de las sociedades democráticas, sin embargo, estudios comparados desde las ciencias sociales muestran que los cambios totales a las constituciones ocurren mucho más frecuentemente de lo anticipado. De hecho, entre 1947 y 1989, 139 países redactaron nuevas constituciones, mientras 100 países lo hicieron entre 1990 y 2015; y si bien, existen textos constitucionales centenarios, **la longevidad promedio de una constitución es de sólo 19 años cuando evaluamos el comportamiento del conjunto de países en todas las regiones del planeta (Ginsburg, Melton y Elkins, 2010).**

¿Cómo se han realizado estos procesos de cambio constitucional a nivel mundial? ¿A través de qué mecanismos? ¿Cuánto tiempo han tomado? ¿Quiénes participan y con qué fines? ¿Cómo se han resuelto las trabas jurídicas para redactar nuevos textos cuando esta posibilidad no estaba contemplada en las constituciones vigentes? Son algunas de las preguntas que éste documento ha buscado responder. A partir de la revisión y análisis de procesos constituyentes a nivel internacional desde la segunda mitad del siglo XX, y con una mirada en profundidad a casos paradigmáticos y de los cuales se pudo obtener información sistematizable en función de estas preguntas, este informe muestra las distintas estrategias y mecanismos a través de los cuales es posible diseñar un nuevo orden constitucional, y los momentos y formas en las que cada uno ha integrado la participación de la ciudadanía. Se analiza con mayor profundidad, además, casos de cambio constitucional realizados a través de asambleas constituyentes, poniendo énfasis en entender su origen jurídico, convocatoria, elección de sus miembros, toma de decisiones internas y la existencia de otras instancias de participación ciudadana.

El análisis comparado de procesos constituyentes presentado en este informe arroja un conjunto de resultados respecto de los desafíos que distintas sociedades han enfrentado a la hora de enfrentar un cambio constitucional. Muestra que las prácticas

constitucionales de mitad del siglo pasado han ido mutando en el tiempo y que las tradiciones políticas y jurídicas tienen un fuerte impacto en condicionar la selección de mecanismos y estrategias. **Más aún, mientras en gran parte del siglo XX los cambios constitucionales totales estaban vinculados en forma casi exclusiva a cambios de régimen político producto de guerras civiles, intervenciones extranjeras, levantamientos populares o desplome institucional, en la actualidad ha ido aumentando la cantidad de democracias que deciden impulsar procesos de cambio constitucional sin que esto esté vinculado a un cambio de régimen (como en los casos de Islandia y Colombia).** Esto no significa que los cambios constitucionales no estén precedidos por otro tipo de procesos que terminan cuestionando desde la ciudadanía o las élites, tanto la eficacia normativa como la legitimidad de los textos constitucionales que terminan siendo reemplazados.

Más allá de la frecuencia y volumen de los cambios constitucionales ocurridos en el último siglo, la evidencia muestra que no existe un solo modelo o fórmula ideal para realizar dichos procesos, sino múltiples estrategias, dependiendo de las circunstancias políticas, de las tradiciones político-institucionales y de los mecanismos que las constituciones vigentes contemplen, o no, para su reemplazo. Distintos países han optado por redactar nuevos textos constitucionales mediante órganos colegiados electos exclusivamente para ese propósito por un tiempo determinado (asambleas constituyentes), entregar la tarea al parlamento habitual que debe cumplir un doble rol legislativo y constituyente, definir una elección legislativa específicamente para elegir un congreso/parlamento que cumpla el rol constituyente (además del legislativo posterior), designar comisiones o comités de expertos; o diseñar una combinación de estos mecanismos.

De los 95 procesos constituyentes analizados entre 1947 y 2015, en 25 casos (26%) se eligió una asamblea constituyente para redactar el nuevo texto constitucional, en 20 (21%) se designó al parlamento en ejercicio, en otros 9 (10%) se eligió un Congreso con un mandato constituyente específico, en 34 casos (36%) la responsabilidad fue entregada a una comisión de expertos, y finalmente 4 (4%) utilizaron otros mecanismos y en tres casos no se dispuso de datos (3%). Cuando se analiza los cambios que han venido ocurriendo con el tiempo vemos que se ha modificado la prevalencia de los distintos mecanismos de acuerdo a los periodos. Mientras entre 1947 y 1965 el mecanismo más utilizado fue la asamblea constituyente, entre 1966 a 1989 y entre 1990 a 1999 las comisiones de expertos fueron utilizadas con mayor frecuencia. En la presente década, las asambleas constituyentes se han transformado nuevamente en el mecanismo predominante para impulsar cambios constitucionales; utilizados en 7 de los 17 países que han cambiado sus constituciones entre el 2000 y el 2015.

La evidencia presentada en este Informe muestra que los mecanismos utilizados para impulsar cambios constitucionales

están relacionados también con los momentos históricos y políticos en los cuales se producen. Entre las décadas de los 60s y 90s se produjeron la mayor cantidad de cambios constitucionales (65 de 95), muchos de ellos teniendo lugar en contextos de regímenes autoritarios o transiciones a la democracia. **Más aun, los datos indican que las comisiones de expertos han sido el mecanismo más utilizado por dictaduras y regímenes autoritarios (45% del total), mientras que en las democracias completas los mecanismos más utilizados son la asamblea constituyente y el Parlamento (con 31% cada uno).**

Cuando se analiza el origen de los procesos de cambio constitucional, el Informe muestra que todos los países deben enfrentar desafíos jurídicos, institucionales, políticos y sociales para lograr las condiciones necesarias para que estos sean considerados y aceptados por todos los actores como legítimos. Esto en la medida que la mayoría de las constituciones contemplan mecanismos claros para su reforma, pero no así para su sustitución por completo. Se produce por tanto un vacío legal que ha sido necesario subsanar. **En la práctica, la inmensa mayoría de procesos constituyentes son impulsados por una decisión política que logra el acuerdo y apoyo de actores clave tanto entre las élites políticas como en la ciudadanía; decisión que es posteriormente traducida o refrendada por cambios jurídicos que permiten formalizar una estrategia de cambio constitucional.** En particular, la experiencia internacional revisada en este informe muestra que frecuentemente se han producido innovaciones con respecto a la institucionalidad vigente al momento de gatillarse los procesos de cambios constitucionales. **Los procesos exitosos han sido aquellos que logran redactar nuevas cartas fundamentales que son aceptadas como legitimas tanto por las élites políticas y la ciudadanía, han logrado encontrar soluciones que conjugan factores políticos y jurídicos, incluyendo amplio apoyo popular.** En algunos países (Colombia y Venezuela, por ejemplo) fue necesario realizar modificaciones al ordenamiento jurídico para convocar un plebiscito al inicio y/o al final del proceso de cambio constitucional, o para conformar una asamblea constituyente; en otros, la definición del mecanismo o los métodos de elección de los respectivos representantes tuvieron que ser consultados a poderes autónomos del Estado.

En la búsqueda de soluciones políticas viables en términos jurídicos, el rol de poderes autónomos de los Estados garantes de la constitucionalidad vigente en cada caso ha sido esencial. Tribunales constitucionales, Cortes Supremas o Tribunales Electorales se han tenido que pronunciar sobre los acuerdos políticos para buscar vías jurídicas que permitan allanar el camino para la redacción de nuevas constituciones. Los ejemplos de Sud África, Islandia, Colombia, Venezuela y Ecuador son algunos de los más paradigmáticos en este sentido.

Independientemente del mecanismo elegido para llevar a cabo el proceso de cambio constitucional, los casos analizados en este estudio, y diversa literatura comparada, muestran que en décadas recientes, **los procesos**

constituyentes han ido incorporando cada vez con mayor frecuencia diversas fórmulas de participación ciudadana que han permitido, en un mayor o menor grado, la intervención más directa de los diferentes sectores de la sociedad en sus distintas etapas, para incorporar sus visiones e intereses en el nuevo orden constitucional. La elección de las formas y/o mecanismos que se utilicen para incluir a la ciudadanía en estos procesos no está necesariamente relacionada con el mecanismo que se utilice para redactar la nueva constitución. **Es decir, desde la experiencia internacional, distintas formas de participación ciudadana se han utilizado en el contexto de regímenes democráticos en procesos de cambio constitucional llevados a cabo por Congresos, comisiones de expertos o asambleas constituyentes.**

Lo que es evidente es que si hace un siglo era posible redactar una nueva constitución por un grupo reducido de especialistas por encargo del respectivo gobierno o gobernante, sin involucrar o consultar a la ciudadanía, hoy el estándar de participación ciudadana ha cambiado en forma significativa. En sociedades contemporáneas, y en especial en aquellas con regímenes democráticos, los/as ciudadanos piden ser parte de los procesos de deliberación en todas las etapas del proceso constituyente, y aspiran a que estos cumplan, a lo menos, los mismos estándares de transparencia y entrega de información que la definición regular de políticas públicas o diseño legislativo.

Entre las formas de participación para incluir a la ciudadanía en los procesos constituyentes destacan: mecanismos de democracia directa como elecciones para decidir si convocar dicho proceso (Colombia, Venezuela, Ecuador), y para aprobar el nuevo texto constitucional; elecciones para elegir a quienes redactarán el nuevo texto constitucional; y mecanismos consultivos y deliberativos que permitan conocer la opinión ciudadana ya sea al iniciar el proceso, durante la redacción del texto o al final sobre diversos temas constitucionales. La forma **más habitual y más acotada de participación ciudadana han sido los plebiscitos de ratificación de los nuevos textos constitucionales. Se puede pensar que hoy en día este es el mínimo en términos de estándar participativo. Es importante precisar, que este mecanismo ha sido ampliamente utilizado por regímenes autoritarios que buscan legitimar procesos constituyentes poco inclusivos.** No obstante, en los últimos años se ha observado, particularmente en América Latina, plebiscitos que consultan sobre la necesidad de convocar una asamblea constituyente para diseñar una nueva Constitución.

En relación a las asambleas constituyentes, se observa que no existe un modelo único. No obstante, en todos los casos analizados se trata de una institución representativa, similar a un parlamento, pero que difiere de este último en que tiene un mandato constituyente específico. Distintas variables y los diversos contextos sociales y políticos en los que se han desarrollado han afectado tanto su convocatoria, etapas y funcionamiento interno. En términos de **origen y convocatoria**,

las asambleas constituyentes pueden ser promovidas por un gobierno o las principales fuerzas políticas (desde arriba) o bien pueden surgir como consecuencia de una demanda ciudadana principalmente ante crisis política-institucional y/o económica (desde abajo). No obstante, en todos los casos analizados en este documento, la movilización ciudadana ha sido importante para que se lleve a cabo la asamblea constituyente, y más bien los matices pasan por la existencia o no de un rol más activo por parte de la institucionalidad en su convocatoria.

Los casos de asambleas constituyentes analizadas tienen en promedio un total de 195 miembros, con 1 representante por cada 250 mil habitantes. El requisito básico, y en algunos casos el único, para poder ser elegible como miembro es cumplir con las condiciones que cada país establece para ser electo en cualquier otro cargo de elección popular. Sin embargo, y en consideración a la ruptura que se produce con la institucionalidad anterior, en ocasiones se han establecido restricciones adicionales, tales como para parlamentarios en ejercicio, miembros del Poder Judicial, funcionarios públicos, miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Con respecto a su **elección**, por regla general es por votación popular directa, con pocas excepciones. **El sistema electoral varía de país en país, pero si se compara con el utilizado para la elección de los miembros de los parlamentos, en general, la mayoría de países que ha convocado a una asamblea constituyente utiliza para su elección un sistema electoral y/o distritaje distintos.** Cabe destacar que en muchos de los casos analizados se han incorporado medidas de acción afirmativa, como por ejemplo escaños reservados y cuotas electorales para mujeres, pueblos indígenas, minorías étnicas y lingüísticas, con el objetivo de lograr una representación equilibrada de la sociedad en su conjunto. Sobre su mandato, la función fundamental es la discusión y elaboración de una nueva Constitución, con un período de actividad acotado en un tiempo determinado. En los casos analizados, los plazos son bastante disímiles (desde 4 meses hasta 3 años, con un promedio de 13,8 meses). Sin embargo, es posible que la asamblea cumpla también con otros mandatos, que por lo general corresponden al ejercicio de facultades legislativas.

En relación a su funcionamiento, en general sesionan en pleno y pueden formar comités temáticos o especiales donde se discuten materias específicas. En algunos casos han estado asesoradas por expertos externos. Además, en la mayoría es común que se forme un comité especial para la coordinación del trabajo de las comisiones y la redacción del texto final para ser presentado al pleno. Finalmente, en cuanto a la publicidad del debate, la gran mayoría de los casos analizados optaron por la política de puertas abiertas para las sesiones de la asamblea, y transparencia para con sus decisiones.

Es importante mencionar que, junto con la relevancia de incorporar a la ciudadanía,

no se debe dejar de lado a los actores políticos partidarios e institucionales que tienen la responsabilidad de agregar y representar intereses en democracia. De la misma forma, se ha demostrado que poderes ejecutivos y legislativos, poderes autónomos como el poder judicial u otros órganos vinculados a la interpretación constitucional, así como el mundo académico y la sociedad civil organizada pueden jugar roles esenciales en las distintas etapas de un proceso constituyente. En otras palabras, el creciente llamado a la participación e inclusión de la ciudadanía y de todos los sectores de la sociedad no puede ser entendido como un llamado a la exclusión de las élites políticas o las instituciones formales. **Un proceso constituyente exitoso requiere que todos los sectores e instituciones relevantes de la sociedad participen de manera activa en sus distintas etapas, lo que dotará de legitimidad al proceso y sentará las bases para una futura adhesión al nuevo texto constitucional.**

Los aprendizajes a nivel mundial pueden contribuir a orientar las decisiones y rumbo del proceso constituyente que se ha iniciado en Chile. Muestran que es posible un rango de innovación en materia de mecanismos y participación ciudadana mucho más amplio de lo que el debate público ha reconocido hasta ahora. Ratifica además la importancia de involucrar a todos los actores sociales, políticos e institucionales, para definir estrategias que permitan orientar el proceso y dotarlo de la legitimidad necesaria para que sea exitoso.

Desde la perspectiva de las demandas de la ciudadanía, todos los estudios de opinión realizados en los últimos años (PNUD 2015) muestran que **los chilenos están cada vez más dispuestos a que se lleven a cabo reformas y un cambio a la Constitución. Más aún, los ciudadanos y ciudadanas creen que estas reformas deben ser profundas y realizadas por procesos participativos e inclusivos de la ciudadanía. En la medida que se ha venido agudizando la desconfianza en las instituciones y actores formales como el Congreso y los partidos aumenta el rechazo para que sean estos actores quienes realicen los procesos de cambio constitucional. Lo anterior muestra que el desafío es, por tanto, desarrollar un proceso constituyente inclusivo y democrático, en el cual todos los chilenos y chilenas se sientan no sólo partícipes, sino que actores protagónicos.**

Anexo

TABLA A.1.1.

Mecanismo utilizados en procesos constituyentes, según región geográfica, 1947-2015. Porcentaje columna (N=95)

Mecanismos	Región				Total
	África	América Latina	Asia / Pacífico	Europa	
	% col	% col	% col	% col	% col
Asamblea Constituyente	18	46	17	19	26
Congreso Constituyente	5	18	7	6	10
Comisión Expertos	50	11	48	38	36
Poder Legislativo	9	21	24	31	21
Otro	9	0	4	6	4
n.d.	9	4	0	0	3
Total general	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla 2 (ver páginas 22 a 25 del presente informe).

TABLA A.1.2.

Regímenes políticos imperantes durante procesos constituyentes, según región geográfica. (Porcentaje fila) (N=95)

Mecanismos	Régimen político				Total
	Autoritarismo	Semi-democracia	Democracia	Otra situación	
	% fila	% fila	% fila	% fila	% fila
África	63,6	13,6	18,2	4,5	100
América Latina	42,9	17,9	35,7	3,6	100
Asia / Pacífico	48,3	24,1	13,8	13,8	100
Europa	12,5	12,5	68,8	6,3	100
Total general	44,2	17,9	30,5	7,4	100

Fuente: Elaboración propia en base a Tabla 2 (ver páginas 22 a 25 del presente informe) y la base de datos "Polity IV Project: Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets - Annual Time-Series, 1800-2014", disponible en http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html

Bibliografía

Abioye, F. (2011). Constitution-making, legitimacy and rule of law: a comparative analysis. *The Comparative and International Law Journal of South Africa*, 44(1), 59-79.

AceProject. (s.f.). *Sistemas Electorales.* Recuperado el 30 de Julio de 2015, de AceProject: https://aceproject.org/main/espanol/es/esc06.htm

Ackerman, B. (1991). *We The People.* Volume 1. Foundations. Cambridge: Harvard University Press.

Andolina, R. (2003). The Sovereign and its Shadow: Constituent Assembly and Indigenous Movement in Ecuador. *Journal of Latin American Studies,* 35(4), 721-750.

Asamblea Nacional de Nicaragua. (s.f.). *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987: Reseña Histórica.* Recuperado el 05 de Agosto de 2015, de Digestos Jurídicos: http://www.asamblea.gob.ni/opciones/digesto/6.1/1/1.resena%20historica.pdf

Atria, F. (2013). *La Constitución tramposa.* Santiago: LOM Ediciones.

Aucoin, L., & Brandt, M. (2010). East Timor's Constitutional Passage to Independence. En L. Miller, *Framing States in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 245-274). Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Barnes, C., & de Klerk, E. (2002). South Africa's multi-party constitutional negotiation process. *Accord*(13), 26-33.

Basabe-Serrano, S. (2009). Ecuador: Reforma Constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 381-406.

Basabe-Serrano, S., Pachano, S., & Mejía Acosta, A. (2010). La Democracia Inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 65-85.

Bauman, R., & Schneiderman, D. (1996). Introduction: The South African Constitution in Transition. *Review of Constitutional Studie*s, 3(1), 1-17.

Becerra Ramírez, M. (1995). *La Constitución Rusa de 1993*. México D.F.: UNAM.

Bejarano, A. M., & Segura, R. (2008). Reforma constitucional en tiempos de crisis. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 1(1), 151-176.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2012a). L*as Asambleas Nacionales Constituyentes: concepto y formas de implementación.* Santiago: Serie Informes.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2012b). *Asambleas Constituyentes a nivel mundial: paradigmas más recientes.* Santiago: Serie Informes.

Bisarya, S. (2014). Presentación sobre cambios constituyentes. *Taller sobre experiencias constitucionales comparadas: procesos constituyentes y participación ciudadana.* Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bisarya, S. (2015). Presentación sobre cambio constitucional. *Seminario Internacional: Cambio Constitucional en Democracia.* Santiago: SEGPRES; Banco Interamericano de Desarrollo; IDEA Internacional & PNUD.

Bizarro, C., Moricz, M., & González, M. (2009). Los procesos de las Asambleas Constituyentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela: la institucionalización de otros paradigmas. *Otra Economía,* 3(4), 155-176.

Bonime-Blanc, A. (2010). Constitution Making and Democratization: The Spanish Paradigm. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 417-432). Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y., & Regan, A. (2011). *Constitution-making and Reform: Options for the Process.* Interpeace.

Brewer-Carias, A. (2010). The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process as an Instrument for Framing the Development of an Authoritarian Political Regime. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 505-531). Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Chasquetti, E. (2003). El proceso constitucional uruguayo. En B. Nahum, & G. Caetano, *El Uruguay del Siglo XX: La Política* (págs. 65-93). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Chávez, S. (2005). Las Asambleas Constituyentes en Bolivia. *Opiniones y Análisis*(74), 11-50.

Chile Transaparente & Transparency International. (2013). *Transparencia en los Partidos Políticos: Revisión de la experiencia internacional y propuesta de éstandares de transparencia.* Santiago: Chile Transparente.

Chiriyankandath, J. (2008). 'Creating a secular state in a religious country': The debate in the Indian constituent assembly. *Commonwealth & Comparative Politics,* 38(2), 1-24.

Combellas, R. (2003). El proceso constituyente y la Constitución de 1999. *Revista Politeia*(30), 183-208.

Comparative Constitutions Project. (2015). *Chronology: Timeline of Constitutions.* Obtenido de Comparative Constitutions Project: http://comparativeconstitutionsproject.org/chronology/

Constitute Project. (2015). T*he World's Constitutions to Read, Search and Compare.* Obtenido de https://www.constituteproject.org/

Constitutional Court of South Africa. (s.f.). *The history of the Constitution.* Recuperado el 05 de http://www.constitutionalcourt.org.za/text/constitution/history.html de 2015, de The Constitution: http://www.constitutionalcourt.org.za/text/constitution/history.html

ConstitutionNet. (2014). *Constitutional Histroy of Colombia.* Obtenido de Country Profiles: http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-colombia

ConstitutionNet. (2015). *Supporting Constitution Building Globally.* Obtenido de http://www.constitutionnet.org/

Constituyentes. (2012). *Declaración de la Asamblea Ciudadada Constituyente de Cádiz.* Obtenido de Documentación: http://constituyentes.org/wp-content/uploads/2014/09/DeclaracionAsambleaCiudadanaConstituyenteCadiz_Marzo2012.pdf

Coppedge, M. (2002). Venezulea: popular sovereignity versus liberl democracy. *Kellog Institute Working Papers*(294), 1-43.

Cornejo, R. (2009). Las Constituciones de China en Contexto. En A. Oropeza García, *China-Latinoamérica: una visón sobre el nuevo papel de China en la región* (págs. 355-377). México D.F.: UNAM.

Cottrell, J., & Ghai, Y. (2007). Constitution Making and Democratization in Kenya (2000-2005). *Democratization,* 14(1), 1-25.

Cottrell, J., & Ghai, Y. (2010). Between Coups: Constitution Making in Fiji. En L. Miller, F*raming the States in Times of Transition: Case Studies of Constitution Making* (págs. 275-308). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.

Cullimore, C. (1994). Uganda: The Making of a Constitution. *Journal of Modern African Studies,* 32(4), 707-711.

Díaz, S. (2010). *El Parlamento como reformador: Cuatro Modelos.* Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas: http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/14/380.pdf

Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2012). *A Review of Iceland's Draft Constitution*. Obtenido de Reports and Other Publications: http://comparativeconstitutionsproject.org/wp-content/uploads/CCP-Iceland-Report.pdf"

Elser, J. (1995). Forces and Mechanism in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, 45(2), 364-396.

Elster, J. (1993). Constitution - Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea. *Public Administration*, 71(1-2), 169-217.

Fox, D., Gallón-Giraldo, G., & Stetson, A. (2010). Lessons of the Colombian Constitutional Reform of 1991: Toward the Securing of Peace and Reconciliation? En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 467-482). Washington D.C.: Unites States Institute for Peace Press.

Frost, F. (1994). Cambodia: from UNTAC to Royal Government. *Southeast Asian Affairs*, 79-101.

Fuentes, C. (2013). El Fraude. *Crónica sobre el Plebiscito de la Constitución de 1980*. Santiago: Hueders.

Furley, O., & Katalikawe, J. (1997). Constitutional Reform in Uganda: The New Approach. *African Affairs,* 96(383), 243-260.

Galligan, D., & Versteeg, M. (2013). *Social and Political Foundations of Constitutions.* Nueva York: Cambridge University Press.

García Belaunde, D. (2006). *Poder Constituyente: Orígenes, Desarrollo y Modalidades.* Obtenido de Artículos: http://www.garciabelaunde.com/articulos/poderconstituyente.pdf

García Jaramillo, L. (2013). La paz como proyecto constitucional. Araucaria: *Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades,* 15(29), 138-153.

Gardels, N., & Lowenthal, A. (1993). Saving the State in Peru: Latin America's New Face. *New Perspective Quarterly.*

Garlicki, L., & Garlicka, Z. (2010). Constitution Making, Peace Building, and National Reconciliation. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 391-416). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.

Gasamagera, W. (2007). *The Constitution Making Process in Rwanda: Lessons to be learned.* Viena: 7th Gobal Forum for Reinventing Government.

Ghai, J. (2006). *La Asamblea Constituyente en la elaboración de la Constitución Política.* Estocolmo: International IDEA.

Ginsburg, T., Elkins, Z., & Blount, J. (2008). The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval. *Temple Law Review*, 81(2), 361-382.

Ginsburg, T., Elkins, Z., & Blount, J. (2009). Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review of Law and Social Science*, 5, 201-223.

Ginsburg, T., Melton, J., & Elkins, Z. (2009). *The Endurance of National Constitution.* Nueva York: Cambridge University Press.

Ginsburg, T., Melton, J., & Elkins, Z. (Enero de 2010). The Endurance of National Constitution. *John M. Olin Law & Economics Working Paper*(511), 1-11.

Glos, G. (1994). The Constitution of the Czech Republic of 1992. *Hastings Constitutional Law Quarterly,* 21(4), 1050-1069.

Godoy, V. (1976). *Nicaragua: Informe sobre el proceso constitucional 1950-1975.* Oaxtepe: Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina.

Goldstone, R. (1997). The South African Bill of Rights. *Texas International Law Journal,* 32(3), 451-470.

Goméz, B. (2003). De la revolución hacia la democracia representativa: el 2° Pacto MFA-Partidos Políticos . En A. Barreto, B. Goméz, & P. Magalhães, *Portugal: democracia y sistema político* (págs. 249-266). Madrid: Siglo XXI.

Gylfason, T. (2012). *Constitution making in action:* The case of Iceland. Obtenido de Articles: http://www.voxeu.org/article/constitution-making-action-case-iceland

Gylfason, T. (19 de Junio de 2013). *Democracy on ice: a post-mortem of the Icelandic constitution.* Recuperado el 01 de Mayo de 2015, de Open Democracy: https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/thorvaldur-gylfason/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution

Hellenic Parliament. (2008). *The Constitution of Greece: As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament.* Atenas: Hellenic Parliament's Publication Department. Obtenido de http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf

Iceland Constitutional Council. (2011). *General Information.* Obtenido de http://stjornlagarad.is/english/

Inter-Parliamentary Union. (1994). *South Africa - Parliamentary Chamber: National Assembly.* Recuperado el 21 de Mayo de 2015, de Historical Archive: http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2291_94.htm

Jarufe, J. (2012). *Asambleas Nacionales Constituyentes: Francia, Italia, Espa a, Venezuela, Bolivia y Finlandia.* Obtenido de Asambleas Constituyentes: http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=2683

Johari, J. (2004). *The Constitution of India: a Politco-Legal Study.* Nueva Deli: Sterling Publishers.

Jonas, S., & Stein, N. (1990). The Construction of Democracy in Nicaragua. *Latin American Perspectives*, 17(3), 10-37.

King, P. (2013). Neo-Bolivarian Constitutional Design. Comparing the 1999 Venezuelan, 2008 Ecuadorian and 2009 Constitutions. En D. Galligan, & M. Versteeg, *Social and Political Foundations of Constitutions* (págs. 366-398). Nueva York: Cambridge University Press.

Klug, H. (1996). Participating in the Design: Constitution-Making in South Africa. *Review of Constitutional Studies,* 3(1), 18-59.

Koller, H., & Biagnni, G. (2002). La Nueva Constitución Federal Suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados. *Teoría y Realidad Constitucional*(10-11), 611-634.

Lezcano, L. (2012). *Historia Constitucional del Paraguay* (período 1870-2012). Obtenido de https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/

Lions Signoret, M. (1958). La Nueva Constitución Francesa de 4 de Octubre de 1958: estudio descriptivo y comparativo. *Revista de la Facultad de Derecho de México*(30), 165-207.

Lissidini, A. (2008). La democracia directa en Venezuela: ¿democracia participativa o democracia plebiscitaria? *C2D Working Paper*(25).

Lobel, J. (1988). The Meaning of Democracy: Representative and Participatory Democracy in the New Nicaraguan Constitution. *University of Pittsburgh Law Review*, 49, 823-889.

Madani, M., Maghraoui, D., & Zerhouni, S. (2012). *The 2011 Maroccan Constitution: a critical analysis*. Estocolmo: International IDEA.

Marks, S. (2010). The Process of Creating a New Constitution in Cambodia. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 207-244). Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Mataitoga, I. (1991). Constitution-Making in Fiji: The Search for Practical Solution. *Melanesian Law Journal*, 221-238.

McCool, M. (2004). *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization: Case Study Afghanistan.* Estocolmo: International IDEA.

McFarland Sánchez-Moreno, M. (2001). When a 'Constitution' is a Constitution: Focus on Peru. *New York University Journal of International Law and Politics*, 561-616.

Meuwese, A. (2013). Popular Constitution-Making. The Case of Iceland. En D. Galligan, & M. Versteeg, *Social and Political Foundations of Constitutions* (págs. 469-496). Nueva York: Cambridge University Press.

Miranda, J. (1988). La Constitución de 1976 en el Ámbito del Constitucionalismo Portugués. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 569-606.

Moehler, D. (2006). Participation and support for the constitution in Uganda. *Journal of Modern African Studies,* 44(2), 275-308.

Moreno, F. (1985). El reformismo en El Salvador. *Cuadernos Políticos*(42), 66-86.

Morrow, J. (2010). Deconstructing Mesopotamia: Cutting a Deal on the Regionalization of Iraq. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 563-598). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.

Negretto, G. (1999). Constitution-Making and Institutional Design: The Transformations of Presidentialism in Argentina. *Archives Européenes de Sociologie*, 40(2), 193-233.

Negretto, G. (2009). Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 1(1), 38-54.

Negretto, G. (2012). Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Law & Society Review*, 46(4), 749-779.

Negretto, G. (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America.* Nueva York: Cambridge Universtiy Press.

Nobre, A. (1990). The Political Structure of the Federal Brazilian Republic under the Constitution of 1988. *University of Miami Inter-American Law Review,* 21(3), 551-593.

Nogueira, H. (2009). Consideraciones sobre Poder Constituyente y Reforma de la Constitución en la Teoría y la Práctica Constitucional. *Revista Ius et Praxis*, 15(1), 229-262.

Nolte, D. (2008). *Constitutional Change in Latin America: Power Politics or Symbolic Politics?* Hamburgo: Paper presentao en ECPR Joint Session of Workshops.

Nussbaum, M. (2012). Personal Laws and Equality in India. En T. Ginsburg, *Comparative Constitutional Design* (págs. 266-293). Nueva York: Cambridge University Press.

O'Brien, J. (2010). Tha Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making* (págs. 332-3349). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.

Ottaway, M. (2011). Obtenido de Carnegie Endowment for International Peace: http://carnegieendowment.org/2011/06/20/new-moroccan-constitution-real-change-or-more-of-same

Palombella, G. (2000). *Constitución y Soberanía. El sentido de la democracia constitucional.* Granada: Comares.

Parliament of India. (s.f.). *Some Facts of the Constituent Assembly.* Recuperado el 30 de Julio de 2015, de Indian Parliament: http://parliamentofindia.nic.in/ls/debates/facts.htm

Pimlott, B. (1981). Portugal - Two Battles in the War of the Constitution. *West European Politics,* 4(3), 286-296.

Pisarello, G. (2014). *Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática.* Madrid: Trotta.

Pogany, I. (1996). Constitution Making or Constitutional Transformation in Post-Communist Societies? *Political Studies*, 44(3), 568-591.

Princeton University. (s.f.). *Country Report:* Iraq 1977. Recuperado el 05 de Agosto de 2015, de Constitution Writing & Conflict Resolution: http://www.princeton.edu/~pcwcr/reports/afghan1977.html

Princeton University. (s.f.). *Country Report:* Iraq 1987. Recuperado el 05 de Agosto de 2015, de Constitution Writing & Conflict Resolution: http://www.princeton.edu/~pcwcr/reports/afghan1987.html

Princeton University. (s.f.). *Country Reports.* Recuperado el 05 de Agosto de 2015, de Constitution Writing & Conflict Resolution: http://www.princeton.edu/~pcwcr/country/index.html

Proctor, B., & Ben Moussa, I. (2012). *The Tunisian Constituent Assembly's by Laws: A brief analysis.* Estocolmo: International IDEA.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) & IPU. (2010). *Promover parlamentos incluyentes: la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento.* PNUD & IPU.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo.* Santiago: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Informe de Desarrollo Humano 2015*. Los tiempos de la politización. Santiago: PNUD.

Quinn, K. M. (1977). Cambodia 1976: Internal Consolidation and External Expansion. *Asian Survey,* 17(1), 43-54.

Restrepo, E. (2002). Reforma Constitucional y Progreso Social: La "Constitucionalización de la Vida Cotidiana" en Colombia. S*ELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política).*

Romero, J. E. (2002). Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000). *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 7(17), 73-86.

Rosenn, K. (1990). Brazil's New Constitution: An Exercise in Transient Constitutionalism for a Transitional Society. *American Journal of Comparative Law,* 38(4), 773-802.

Rosenn, K. (2010). Conflict Resolution and Constitutionalism: The Making of the Brazilian Constitution of 1988. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 435-466). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.

Sagues, N. (1996). An Introduction and Commentary to the Reform of the Argentine National Constitution. *University of Miami Inter-American Law Review*, 28(1), 41-68.

Sánchez Cervelló, J. (1998). La democratización portuguesa (1974-1976). En H. de la Torre Gómez, & A. P. Vicente, *España-Portugal : estudios de historia contemporánea* (págs. 107-122). Madrid: Editorial Complutense.

Stein, E. (2003). Post-Communist Constitution Making: confessions of a comparativist. *New Europe Law Review,* 1(2), 421-475.

Taylor, D. (2013). How do you Measure a Constitutional Moment? Using algorithmic topic modeling to evaluate Bruce Ackerman's Theory of Constitutional Change. *The Yale Law Journal,* 122(7), 1990-2054.

The Tunisian Time. (26 de Enero de 2014). Tunisian Constitution oficially ratified. *The Tunisian Times.* Obtenido de http://www.thetunistimes.com/2014/01/tunisian-constitution-officially-ratified-31532/

Thier, A. (2010). Big Tent, Small Tent: the Making of Constitution in Afghanistan. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 535-562). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.

Tripp, A. M. (2010). The Politics of Constitution Making in Uganda. En L. E. Miller, & L. Aucoin, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 158-175). Washington DC: United States Institute of Peace Press.

Valenzuela, S. (1997). *La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile.* Working paper N°242. Kellogg Institute for International Studies. Universidad de Notre Dame.

Williams, P., & Walker, L. (2010). The Nicaraguan Constitutional Experience: Process, Conflict, Contradictions and Change. En L. Miller, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (págs. 483-504). Washington D.C.: United States Institute for Peace Press.

Yachat, P. (2005). *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization: Case Study Rwanda.* Estocolmo: International IDEA.

Zuluaga Gil, R. (2011). *De la expectativa al desconcierto: El proceso constituyente colombiano de 1991 visto por sus protagonistas.* Editorial Académica Española.

PNUD

Al servicio
de las personas
y las naciones