

Alfabetización constitucional

# **CURSO PARA UN PROCESO CONSTITUYENTE EN PANAMÁ**

**Doctor Miguel Antonio Bernal**

Director de SEPRESAC

Edición a cargo de Rafael Pérez Jaramillo

25 de mayo de 2025





# CONTENIDO

## PRIMERA PARTE - TEORÍA

### I.- TEORÍA DEL PODER CONSTITUYENTE I – Origen.....16

- El origen del concepto: poder constituyente.....16
- Definición de Constitución democrática.....18
- Distorsión del concepto poder constituyente.....20

### II.- TEORÍA DEL PODER CONSTITUYENTE II – Historia.....25

- Etapas (oleadas) históricas desde el siglo XVIII.....25
- Poder constituyente y reconstrucción democrática.....30

### Taller para los capítulos I y II – Parte teórica.....32

### III.- TEORÍA DEL PODER CONSTITUYENTE III – Motivos.....33

- ¿Por qué aparecen las Constituciones?.....33
  - Por la aparición de un nuevo Estado.....33
  - Por un cambio de gobierno.....34
  - Por crisis económica y social con revolución....35
  - Caída de sistema político tras una guerra.....40
  - Riesgo de colapso del sistema político.....40

### IV.- TEORÍA DEL PODER CONSTITUYENTE IV – Términos.....44

- Asamblea Constituyente-Convención Constitucional...44
- La Constituyente paralela de Panamá.....58

### Taller para los capítulos III y IV – Parte teórica.....63

## SEGUNDA PARTE - PRÁCTICA

### V.- APERTURA DEL PROCESO CONSTITUYENTE.....65

• Acuerdos en torno a la apertura del proceso.....	66
• Vías para la apertura del proceso constituyente.....	70
▪ Vías de facto.....	71
▪ Vías jurídicas.....	71
• Poder de activar el proceso y cinco formas de hacerlo..	73
▪ Primera forma: regulación constitucional.....	73
▪ Segunda forma: legislativo – constituyente.....	80
▪ Tercera forma: grupo con reglas inconsultas.....	88
○ Grupo dominante por revolución.....	90
○ Grupo dominante no revolucionario.....	95
▪ Cuarta posibilidad: <i>regulación concertada</i> .....	110
▪ Quinta forma: por una reforma constitucional..	131
• El referéndum de apertura del proceso.....	145
• Diseño del proceso constituyente.....	160
▪ Primer tema relevante: sistema electoral.....	162
○ Postulaciones.....	169
▪ Segundo tema relevante: duración.....	179
▪ Tercer tema: otros órganos estatales.....	189
▪ Debate: Constituyente y plano internacional...	195
<b>Taller para el capítulo V.....</b>	<b>197</b>
<b>VI.- ACTORES EN LOS PROCESOS CONSTITUYENTES.....</b>	<b>199</b>
• Partidos políticos.....	199
• La sociedad civil.....	201
• Expertos.....	202

• Los medios de comunicación.....	204
• La comunidad internacional.....	204
<b>Taller para el capítulo VI.....</b>	<b>205</b>
<b>VII.- EL ÓRGANO CONSTITUYENTE.....</b>	<b>207</b>
• Derecho al sufragio en procesos constituyentes.....	207
• Elección del órgano constituyente.....	209
▪ Sistema electoral.....	209
▪ Cualificaciones requeridas.....	210
▪ La campaña y los tribunales electorales.....	211
• Sede del órgano constituyente.....	217
• Reglas de procedimiento del órgano constituyente....	218
• Organización interna del órgano constituyente.....	220
▪ Tamaño.....	222
▪ Recursos y financiación.....	222
• La Constituyente y los poderes constituidos.....	224
▪ Dominio de los poderes constituidos.....	224
▪ Dominio del órgano constituyente originario..	225
<b>Taller para el capítulo VII.....</b>	<b>226</b>
<b>VIII.- REDACCIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>227</b>
<b>Taller para el capítulo VIII.....</b>	<b>228</b>
<b>IX.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA .....</b>	<b>229</b>
• El derecho a participar directamente.....	230

• Formación de la ciudadanía.....	231
• Mecanismos y vías de participación.....	234
▪ Referéndum de apertura y de ratificación.....	235
▪ Definición de contenidos del texto.....	236
▪ Uso de tecnologías y las redes sociales.....	238
• Propuestas ciudadanas y el órgano constituyente.....	240
• Virtudes y riesgos de la participación ciudadana.....	241
• Grado de transparencia en los procesos.....	249
<b>Taller para el capítulo IX.....</b>	<b>253</b>
<b>X.- EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.....</b>	<b>254</b>
• Referéndum de ratificación y entrada en vigor.....	254
• Convocatoria de nuevas elecciones.....	256
▪ Nuevas elecciones.....	256
▪ Constituyente y el fin de sus funciones.....	257
▪ Constituyentes sin cargo de elección.....	257
• Control de constitucionalidad de leyes previas.....	258
• Desarrollo y aplicabilidad del texto constitucional.....	259
<b>Taller para el capítulo IX.....</b>	<b>262</b>
<b>Bibliografía recomendada por SEPRESAC.....</b>	<b>264</b>

# Introducción

Este curso resume cinco conferencias dictadas en Panamá por el doctor Roberto Viciano<sup>1</sup> e incluye fuentes adicionales derivadas de otras exposiciones<sup>2</sup> así como extractos de una tesis doctoral por él dirigida.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Invitado por la Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC) y la Procuraduría de la Administración, el doctor Viciano compartió (durante cinco días, 3-7 febrero de 2025) sus conocimientos teóricos, así como sus experiencias acerca de los *procesos constituyentes* en diversos territorios del mundo. Toda la audiencia del evento recibió un reconocimiento académico suscrito por el coordinador de SEPRESAC, doctor Miguel Antonio Bernal y la Procuradora de la Administración, Grettel Villalaz de Allen. El doctor Roberto Viciano Pastor es catedrático en Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia y director de Master Universitario en Derecho Constitucional del mismo centro de estudios superiores. Entre sus principales líneas de investigación destacan el Constitucionalismo Latinoamericano y la Teoría de la Constitución. Ha dirigido equipos de seguimiento a las Asambleas Constituyentes de Colombia en 1991, de Ecuador en 1998, Venezuela, 1999, Bolivia, 2006-2007, y Ecuador 2007-2008. Fue co director del Observatorio Latinoamericano sobre el proceso Constituyente de Chile.

<sup>2</sup> Se trata de dos textos de reciente publicación por la Secretaría Presidencial para la Reorganización del Estado y Asuntos Constitucionales (SEPRESAC) y la Procuraduría de la Administración de Panamá, editados por Rafael Pérez Jaramillo: [1] *Constitucionalismo democrático*, conferencia dictada por el doctor Roberto Viciano el martes 19 de junio de 2012 en el Hotel Continental, ciudad de Panamá y [2] *Democracia, proceso constituyente y reforma del Estado*, conferencia dictada por el doctor Roberto Viciano el martes 24 de septiembre de 2024 en la Procuraduría de la Administración de Panamá.

<sup>3</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

El lector notará la ausencia de un lenguaje académico, debido a que hemos preferido dejar que la naturalidad de la expresión hablada imponga su familiaridad sin formalismos, tal como acontece en las conversaciones diarias ciudadanas.

El curso se ofrece a toda persona que se anime a conocer el significado y alcance de dos temas fundamentales:

1. La *Constitución*.
2. Los *procesos constituyentes democráticos*.

Aun cuando su narrativa sea sencilla, el contenido de este texto es de orden académico, es decir, se alimenta de los conceptos y las experiencias ofrecidas por un experto en el tema, pero no se dirige a imponer la decisión de una u otra opción. El consultor comparte sus conocimientos, pero al final corresponderá a todo el pueblo decidir en democracia, el curso de su destino libre y soberano.

Con este texto se desea facilitar el aprendizaje de los *alfabetizadores constitucionales* que, a su vez, ejercitarán lo aprendido en beneficio de sus conciudadanos o de toda persona en general, acerca de la *Constitución política* y de los *procesos constituyentes democráticos*.

Los conocimientos impartidos en las conferencias por el doctor Viciano, han sido abundantes y este texto es tan solo un resumen que intenta reunir lo esencial para conocer el tema propuesto. Pero además se ha organizado el contenido de tal forma que aquella persona que desee ampliar los conocimientos, pueda hacerlo mediante un mecanismo breve y sencillo.

El lector interesado podrá acceder a los ejemplos de aquello explicado o a información adicional, con solo seguir unos simples pasos.

Por ejemplo: si usted lee que el doctor Viciano dijo que en la historia del constitucionalismo mundial (hasta donde él conoce) ***Panamá podría ser un caso único*** debido a que aquí se imparte una formación [*alfabetización*] previa a fin de que el pueblo conozca aquello que implica un *proceso constituyente*, de inmediato podrá saber a dónde puede ser escuchada tal afirmación en la voz del doctor Viciano:

Las palabras del expositor pueden ser escuchadas en la **Conferencia No. 1** ubicable en *Youtube* escribiendo en el espacio de búsqueda lo siguiente: ***Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 3 feb 2025***. Buscar el minuto [\[00:14:32\]](#)

Igual puede hacer con las siguientes conferencias que se ofrecen numeradas por día: Día 2, Día 3, Día 4 etc. Quien desee escuchar en su totalidad cualquiera de las cinco conferencias, todas ellas ubicables en *Youtube*, puede hacerlo escribiendo en el espacio de búsqueda así:

- Para acceder a la Conferencia 1 puede escribir:  
***Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 3 feb 2025***

- Para acceder a la Conferencia 2 puede escribir:  
**Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2.**
- Para acceder a la Conferencia 3 puede escribir:  
**Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. - Día 3.**
- Para acceder a la Conferencia 4 puede escribir:  
**Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4.**
- Para acceder a la Conferencia 5 puede escribir:  
**Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5.**

Confiamos en que este *Curso* podrá resultar útil para toda persona que desee instruirse e instruir a su vez, acerca de la *Constitución democrática* y de los *procesos constituyentes democráticos*.

El Editor

## Breve mensaje para los alfabetizadores

Este documento está dirigido a las personas que desean aprender los conceptos básicos sobre la *Constitución* y los *procesos constituyentes* para, a su vez, enseñarlos a sus conciudadanos.

Para alcanzar ambos propósitos se recomienda:

1. Leer el documento con cada uno de los ejemplos o, igualmente leerlo, pero *escuchar* cada uno de los ejemplos en *youtube*. Cada reflexión de este libro está acompañada de ejemplos ubicables por medio de la hora, el minuto, o el segundo indicado en cada conferencia.
2. Luego de aprender, usted podrá enseñar los contenidos y estimular a los destinatarios mediante el uso de la guía de *Talleres* que hemos propuesto al final de cada capítulo.

Todos tendremos dudas, preguntas e, incluso, se incurrirá en errores propios del aprendizaje. Por ello se invita a los lectores de este curso a enviar sus comentarios, preguntas u observaciones para mejorar la herramienta de formación, a cualquiera de las siguientes direcciones:

- [Sugerenciascdcpa@gmail.com](mailto:Sugerenciascdcpa@gmail.com)
- [miguelantonio.bernal@gmail.com](mailto:miguelantonio.bernal@gmail.com)
- [rafaperezjaramillo@gmail.com](mailto:rafaperezjaramillo@gmail.com)

Las preguntas se estarán registrando con la intención de estudiar la posibilidad de organizar otro(s) evento(s) dedicado(s) exclusivamente a responder las interrogantes. Tales jornadas podrían llevarse a cabo de forma presencial y/o virtual. Esto dependerá de la disponibilidad del expositor a quien ya SEPRESAC agradece su decidido interés en colaborar con este esfuerzo de alfabetización constitucional.

## **CUATRO ELEMENTOS ESENCIALES DE UN PROCESO CONSTITUYENTE <sup>4</sup>**

Doctor Roberto Viciano Pastor:

Me parece que debo reseñar —y esto para los que no puedan continuar con nosotros en los próximos días— que un proceso constituyente tiene cuatro elementos muy importantes:

- 1. Convicción de la gente acerca del proceso constituyente.**
- 2. Elección y funcionamiento de la Asamblea Constituyente.**
- 3. Proceso constituyente participativo.**
- 4. Aprobación del texto constitucional por los ciudadanos.**

Esto lo menciono muy esquemáticamente para las personas que no puedan seguir la evolución del curso donde vamos a hablar de todo esto, con mucho detenimiento.

---

<sup>4</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 3 feb 2025. *Youtube*. Escuchar la explicación más amplia entre [\[00:23:09\]](#) y [\[00:43:30\]](#)

---

**Thomas Jefferson: “Esa mayoría tiene, pues, derecho a enviar representantes a una convención, y a hacer la Constitución que considere mejor para sí”**

*[...] Ciertamente, no soy un defensor de los cambios frecuentes e inciertos en la ley y las constituciones. [...] Pero también soy consciente de que las leyes y las instituciones deben evolucionar paralelamente al progreso de la mente humana. A medida que se desarrolla e ilustra, a medida que se hacen nuevos hallazgos, se descubren nuevas verdades y cambian las maneras y las opiniones con el cambio de las circunstancias, las instituciones deben progresar igualmente y mantenerse al paso de los tiempos. No es más absurdo pedir a un hombre que siga llevando el gabán de su adolescencia que exigir de una sociedad civilizada un sometimiento perpetuo al régimen de sus ancestros bárbaros. Es esa disparatada idea lo que ha provocado en los últimos tiempos en Europa un diluvio de sangre. En lugar de ceder sabiamente al cambio gradual de las circunstancias y de favorecer una acomodación progresiva a la progresiva evolución, sus monarcas, se han aferrado a los viejos abusos, atrincherándose tras hábitos fijos y obligando a sus súbditos a perseguir por la sangre y la violencia innovaciones precipitadas y ruinosas que, de haber sido delegadas a la deliberación pacífica y a la sabiduría colectiva de la nación, habrían adoptado formas aceptables y saludables. Evitemos tales ejemplos, y no pensemos que una generación no es tan capaz como otra de cuidar de sí misma y de ordenar sus propios asuntos. [...] Cada generación es tan independiente como ésta lo fue de las anteriores. Por tanto, tiene, como aquellas, el derecho de escoger por sí misma el gobierno que mejor promueva su propia felicidad; y, por consiguiente, a acomodar a las circunstancias en que se halla lo recibido de sus predecesores. [...] Hace ahora cuarenta años de la redacción de la Constitución de Virginia. Los mismos datos nos informan de que, en ese periodo, dos tercios de los humanos que vivían entonces han muerto ya. Por lo tanto,*

*¿tiene este tercio superviviente el derecho de imponer la obediencia a su voluntad y, por consiguiente, a las leyes por ellos elaboradas, a los dos tercios restantes que, con ellos, componen la masa actual de adultos? Si no la tiene, ¿quién la tiene entonces? ¿Los muertos? Los muertos no tienen derechos. No son nada; y lo que no es nada no puede poseer nada. Cuando no hay sustancia, no puede haber desgracia. Este globo corpóreo y todo cuanto sobre él descansa pertenece a sus actuales habitantes corpóreos durante su generación. Sólo ellos tienen derecho a dirigir sus exclusivas preocupaciones, y a declarar la ley de esa dirección; y esta declaración sólo puede ser hecha por su mayoría. Esa mayoría tiene, pues, derecho a enviar a representantes a una convención, y a hacer la Constitución que considere mejor para sí. [...] Y la voz del pueblo se expresaría así justa, plena y pacíficamente, siendo analizada y decidida por la razón común de toda la sociedad. Si esta avenida se cierra al llamamiento del sufrimiento, se hará oír a través de la fuerza, y seguiremos como otras naciones en el círculo infinito de opresión, rebelión, reforma; y así para siempre.*

Thomas Jefferson Carta a Samuel Kercheval  
Monticello, 12 de julio de 1816<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Extracto de la carta citada en González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

---

# TEORÍA Y PRÁCTICA JURÍDICA DE LOS PROCESOS CONSTITUYENTES

## PRIMERA PARTE – LA TEORÍA

### I.- TEORÍA DEL PODER CONSTITUYENTE I – Origen

- El origen del concepto poder constituyente.

[...] El *poder constituyente* significa que la sociedad participe para redefinir las reglas del juego del sistema, para saber cómo se debe gobernar el país y para saber también cuáles son los límites de los gobernantes para el ejercicio del poder. [...]

La Revolución Francesa generó una teoría *democrática* del *poder constituyente*, una teoría de cómo ejercer el *poder constituyente* en una sociedad. En 1793 se aprobó la **Constitución** jacobina y en ese momento estaba perfectamente claro para los actores políticos que la Constitución tenía que hacerse por una Asamblea específicamente electa por los ciudadanos para ese fin. Estaba perfectamente claro que esa Convención (así la llamaron en aquel momento en Francia, Convención Constituyente) tenía que ser elegida por la totalidad de los ciudadanos del país. Por primera vez en ese proceso de elección de esa Convención Constituyente que dio lugar a la Constitución de 1793, se estableció el sufragio universal libre y directo, (aunque en ese momento histórico quedaba excluida la participación de la mujer). Al menos en el segmento de los hombres, pudieron participar todos los franceses mayores de edad con independencia de cuál fuera su fortuna y su formación.

Y también, en ese momento, quedó perfectamente claro que había que elegir a unos representantes porque en un país tan numeroso como era el caso de Francia no podía producirse un debate en una Asamblea de todos los ciudadanos. También quedó bien claro en esa experiencia constituyente que los representantes de los ciudadanos tenían que articular una comunicación directa con la ciudadanía, tenían que tener un intercambio de puntos de vista y de pareceres con los ciudadanos y no encerrarse entre los muros del edificio donde se reuniera esa Convención, sino que tenían que estar en permanente contacto con la ciudadanía. De allí la proliferación que hubo de los clubes de opinión que eran los espacios donde los diputados electos se reunían con los ciudadanos, con las personas de a pie, para intercambiar puntos de vista sobre lo que se estaba debatiendo dentro de la Convención, para que el debate no quedara circunscrito a los que estaban dentro de ese órgano.

También en ese momento quedó absolutamente claro que la obra que elaboraba esa Convención Constituyente no era en realidad el ejercicio del *poder constituyente* real, era la representación del *poder constituyente* y que por eso había que ratificar el contenido de la Constitución a través de un referéndum de los ciudadanos, para que éstos efectivamente corroboraran de manera expresa que los representantes habían entendido bien lo que la ciudadanía quería como criterios para el

gobierno de la sociedad y como mecanismos de limitación en el ejercicio del poder.<sup>6</sup>

- **Definición de Constitución democrática**

Es imperativo definir qué es Constitución porque si hablamos de un proceso constituyente y no tenemos claro qué es la Constitución, la cosa se complica.<sup>7</sup>

En la formación universitaria tradicional nos enseñan que “lo importante de la Constitución” es que se trate de una “norma jurídica, norma suprema”, y que tenga “una división de poderes y una protección de derechos”. Que su origen fuera democrático aparecía como un elemento secundario.<sup>8</sup>

La Constitución debe ser un contenido material que nos diga qué requisitos debe contener ese texto supremo del Estado. No cualquier texto supremo del Estado va a ser Constitución y estos son los dos elementos que me parecen capitales para definir la Constitución:

- Que haya sido elaborado democráticamente.
- Que tenga como finalidad la limitación del poder.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Conferencia dictada por el doctor Roberto Viciano el martes 19 de junio de 2012 en el Hotel Continental, ciudad de Panamá.

<sup>7</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar a partir de [00:14:33]

<sup>8</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 3 feb 2025. *Youtube*. Escuchar a partir de [01:20:28]

<sup>9</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 3 feb 2025. *Youtube*. Escuchar a partir de [01:12:11]

Porque, si hay un texto que se autodenomina “Constitución”, pero, al final, no limita el poder, sino que explica cómo se ejerce el poder (que es otra cosa diferente) y, al final, no ha tenido un origen popular, pues creo que eso no es Constitución. Pero no es que lo crea yo —lo cual tendría poco interés para todos ustedes, me imagino, porque, bueno, “la opinión del profesor Viciano, qué maravilla”— no. Esto es lo que se determina cuando se crea el concepto de Constitución.<sup>10</sup>

Cuando aparece el concepto de Constitución en las revoluciones liberales, bajo la forma de *Revolución de Independencia Norteamericana* o bajo la forma de *Revolución Francesa* de carácter social, se tienen muy claras estas dos ideas<sup>11</sup>, es decir, su elaboración democrática de origen, y que conlleve la finalidad de limitar el poder.

Por tanto, este es un elemento importante a tener en cuenta. No lo estoy diciendo yo, Roberto Viciano, que el núcleo esencial de la Constitución es que sea elaborada democráticamente; es que lo dijeron aquellos que crearon el concepto moderno de Constitución, que fueron los norteamericanos.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 3 feb 2025. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[01:12:49\]](#)

<sup>11</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 3 feb 2025. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[01:13:23\]](#)

<sup>12</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes. 3 feb 2025. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[01:17:04\]](#)

[La siguiente es información insertada por el editor sobre la Constitución norteamericana: “El término Constitución, como conjunto de principios fundamentales de una sociedad, encuentra sus orígenes en el documento de Virginia de junio de 1776, cuando a pocos días de la Declaración de Independencia de las Colonias Inglesas de América, los habitantes de dicha Colonia eligieron una Asamblea que preparó y aprobó una Constitución” (Cf. Bernal, Miguel Antonio. *¿Reformas o Constituyente?*, Panamá, 1ra ed., 1992). Por otro lado: “La Constitución de Virginia de 12 de junio de 1776 es, pues, el documento jurídico con que se inicia lo que podría llamarse la era del constitucionalismo”. (Cf. Quintero, César. *Derecho constitucional*, Tomo I, 1967).]

- **Distorsión del concepto poder constituyente.**

### **[Proceso constituyente democrático]**

Desde 1793 tenemos perfectamente definidos los rasgos característicos de un *proceso constituyente democrático*. Pero claro, ese *proceso constituyente democrático* trajo como consecuencia la amenaza cada vez mayor sobre los intereses de los grupos dominantes de aquella sociedad revolucionaria y burguesa. Una gran parte de los propios revolucionarios franceses que durante un tiempo fueron desarrollando esa teoría democrática del *poder constituyente* se dieron cuenta de la grave amenaza que eso suponía y, por lo tanto, dieron un golpe de Estado en el que derrocaron el gobierno de los jacobinos y ejecutaron a los dirigentes jacobinos que habían dirigido la tarea de hacer esa Constitución progresista. E inmediatamente

establecieron medidas para recuperar el control de una situación que se les había ido de las manos.

Por eso no es casualidad que inmediatamente decretaran que la Constitución de 1793 no entrara en vigor y que se convocara una nueva Asamblea Constituyente, esta vez elegida por sufragio censitario, es decir, solamente podían votar muy pocas personas en Francia, las que tenían un cierto nivel de riqueza y un cierto nivel de formación (que al fin y al cabo eran los mismos porque solo podían tener formación de cierto nivel aquellos que tenían cierto nivel económico). En esa nueva Asamblea Constituyente el *poder constituyente* ya no fue del conjunto de la sociedad de todos los ciudadanos mayores de edad con independencia de su posición. Ahora fueron algunas personas expresamente seleccionadas con este criterio de riqueza y de conocimientos que hacía que (como algunos historiadores de la Revolución Francesa han estudiado) no pudiera participar más del uno por ciento de la población en ese pseudo proceso constituyente.

Por lo tanto, en ese mismo proceso revolucionario tenemos los dos elementos: un elemento democrático (el de 1793) y un procedimiento reaccionario (por un lado, el de 1791, con la Constitución de ese año y por otro lado la del 95). Pero lo más importante que se produce, a partir de estas experiencias, consiste en que los sectores conservadores de la sociedad francesa comienzan a darse cuenta de que hay que desactivar el peligro de que pueda volver a producirse un nuevo *proceso constituyente democrático* y por lo tanto va a comenzar la elaboración de esa tesis que, resumida de una manera perfecta

(en cuanto a su manera de exposición, no en cuanto a su contenido de fondo) logra el profesor Burdeau, que es la teoría del llamado *poder constituyente constituido*.<sup>13</sup>

### **[Poder constituyente constituido]**

El llamado *poder constituyente constituido* es una contradicción en sus propios términos porque es como llamar a algo por lo uno y lo contrario, dentro del mismo concepto.

Este denominado *poder constituyente constituido* fue una brillante y perversa construcción dogmática. Se reconocía que hay una activación del poder constituyente originario en un momento dado en la historia; allí se hace una primera Constitución con la participación de la sociedad. Pero para cambiar la Constitución, el procedimiento previsto en la Constitución no incluye la participación del pueblo. La participación popular se circunscribe al momento fundacional del Estado liberal. A partir de ese momento, las constituciones pasan a ser reformadas en el seno de los Parlamentos donde están sentadas las personas que deben ser objeto de limitación por la Constitución. Es decir, se entrega el poder de cambiar los límites que la sociedad había establecido sobre el poder político a los mismos que ejercen el poder político. Como podemos suponer, esas personas, cuando realizan reformas constitucionales, no las hacen para limitar su capacidad de acción, no las hacen para equilibrar los poderes, sino que

---

<sup>13</sup> Conferencia dictada por el doctor Roberto Viciano el martes 19 de junio de 2012 en el Hotel Continental, ciudad de Panamá.

normalmente las hacen para reafirmar aún más sus capacidades de aprovechar el poder público; no para el interés general, sino para el interés particular.<sup>14</sup>

### ***[Diferencia entre poder constituyente y poder constituido]***

En la teoría de la Constitución uno de los elementos fundamentales es precisamente la diferenciación entre poder constituyente y poderes constituidos, es decir, todo el modelo teórico del constitucionalismo se basa en que tiene que haber una escisión entre quien diseña la Constitución y pone límites y los que ejercen el poder y están limitados por estas decisiones que se han tomado por el colectivo nacional, por la ciudadanía del país.<sup>15</sup>

Los límites tienen que ser exógenos por eso no es razonable que se haga una Constitución por el Ejecutivo, no es razonable que se haga una Constitución por el Legislativo, no es razonable que se haga una Constitución por el Poder Judicial. Todos son poderes del Estado que están sometidos a la Constitución y que tienen que estar controlados y establecidos los límites para su poder por un ente exógeno por un ente externo a ellos porque la lógica del modelo constitucional es que la soberanía, y por tanto el poder constituyente, lo tenemos los ciudadanos y los ciudadanos no podemos gobernar por nosotros mismos porque somos muchos,

---

<sup>14</sup> Conferencia dictada por el doctor Roberto Viciano el martes 19 de junio de 2012 en el Hotel Continental, ciudad de Panamá.

<sup>15</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[01:42:30\]](#)

porque somos demasiados. Tenemos que nombrar unas personas que ejerzan el poder en nuestro nombre y el constitucionalismo es el mecanismo para indicarles qué pueden hacer y qué no pueden hacer cuando nos representan.

Es decir, el constitucionalismo es un mecanismo para evitar que quienes ejerzan el poder puedan tomar las decisiones que les dé la gana, las decisiones que les venga en gana. Es para que tengan algún tipo de límite para evitar precisamente los abusos.

Por tanto, en la propia esencia del constitucionalismo está la idea de que los poderes constituidos no pueden hacer la Constitución porque son objeto de limitación. No son los actores de la limitación, no son quienes están encargados de buscar los límites; son los que sufren los límites que les hemos impuesto desde fuera.<sup>16</sup>

Desde esa perspectiva, por tanto, no parece conveniente que, no solo el Legislativo, sino que cualquier poder del Estado se arrogue la capacidad constituyente. Y cuando así lo hacen yo creo que lo que hay que entender es que eso no es un verdadero proceso constituyente, es una de tantas adulteraciones de la idea constituyente que vemos que han existido en la historia de la humanidad.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:42:30\]](#) y [\[01:44:49\]](#)

<sup>17</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:44:50\]](#) y [\[01:45:13\]](#)

## II.- TEORÍA DEL PODER CONSTITUYENTE II - Historia

- **Etapas (oleadas) históricas desde el siglo XVIII**

En el mundo hemos asistido a diferentes oleadas constituyentes:

### ***[Primera oleada]***

1. Primero, una oleada constituyente originaria, en que se crea el concepto de Constitución y aparece el primer constitucionalismo liberal o elitista; luego vimos que eso fue un movimiento dominante durante el siglo XIX fundamentalmente, aunque hubo algunos momentos en los que se generaron otros modelos diferentes.

### ***[Segunda oleada]***

2. Una segunda oleada democratizadora que se produce a principios del siglo XX, iniciada con la revolución rusa en su primera parte, en la parte que fue democrática; luego el proceso revolucionario ruso fue convertido en un proceso no democrático cuando los bolcheviques eliminaron las fórmulas democráticas de organización de ese proceso revolucionario y lo sustituyeron por un sistema controlado por el que sería luego Partido Comunista. A partir de ahí, vimos también que apareció el constitucionalismo democrático en México en el año 17, aparece luego el constitucionalismo democrático en Alemania en el 19, en Austria y en Checoslovaquia en el 20, en otros muchos países europeos por esas épocas, en España en el 31, y

hay por tanto una ola de constitucionalismo democrático por esas fechas.<sup>18</sup>

### **[Contra oleadas]**

Pero también por esas fechas, ese constitucionalismo democrático va a ser inaceptable para los grupos dominantes en la sociedad en aquel momento y, por tanto, van a provocar un derribo del constitucionalismo democrático a través de la aparición de las diversas formas de fascismo que aparecieron en el territorio europeo.

1. El primero fue Italia, donde ni siquiera llegó a haber un constitucionalismo democrático, sino que antes de que llegara el constitucionalismo democrático instauraron un sistema autoritario encabezado por Mussolini;
2. Después vino más tarde el acceso al poder de Adolf Hitler en Alemania, y a partir de ahí una concatenación de factores en los cuales todos esos modelos constitucionales que se habían creado en los años 20 y 30 fueron cayendo progresivamente.<sup>19</sup>

### **[Tercera oleada: constitucionalismo democrático y social]**

Pero sin embargo hubo una tercera oleada de constitucionalismo democrático, y que además se convirtió también en

---

<sup>18</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[00:03:09\]](#)

<sup>19</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[00:04:42\]](#)

constitucionalismo eminentemente social, que fue el constitucionalismo de posguerra. Fue el momento quizá de esplendor del constitucionalismo democrático, de un constitucionalismo elaborado democráticamente y que contenía reglas democráticas.<sup>20</sup>

### ***[Deterioro del constitucionalismo democrático]***

Ese momento de esplendor se fue progresivamente deteriorando, porque las fuerzas políticas y sociales que lucharon por ese constitucionalismo democrático se fueron acomodando al sistema, se fueron incorporando a formar parte del *establishment* del sistema, y por lo tanto cedieron en esa pulsión, en esa tensión democrática, que es la que hace que subsista y que pueda existir un constitucionalismo democrático.<sup>21</sup>

### ***[Constitucionalismo democrático en América Latina]***

Ese constitucionalismo democrático se trasladó a América Latina finalmente allá por los años 70 y 80, cuando acabaron las dictaduras militares, cuando acabaron las guerras civiles en Centroamérica, y se trasladó el modelo de constitucionalismo democrático a estas latitudes.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[00:05:37\]](#)

<sup>21</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[00:06:03\]](#)

<sup>22</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[00:07:59\]](#)

Pero el constitucionalismo democrático de inspiración europea no funcionó en América Latina.

Cuando se trasladó el modelo europeo a América Latina, las élites latinoamericanas no entendieron que no bastaba con hacer una Constitución que dijera bonitas cosas sobre la existencia de una democracia, sobre el reconocimiento de los derechos o sobre la posibilidad de hacer políticas públicas desde el Estado en favor de las grandes mayorías. En ese momento las oligarquías entendieron que bastaba con hacer una operación de maquillaje, aprobar unos textos constitucionales que hablaran de cosas bonitas, pero que no había que cambiar nada realmente del funcionamiento de la sociedad.<sup>23</sup>

Eso no funcionó porque evidentemente la gente no vio satisfechas sus necesidades básicas y por lo tanto se generó y se sigue generando un malestar social de fondo. En consecuencia, eso significa también que hay un malestar que se traslada al mundo de la política y, por lo tanto, en el mundo de la política, de la protesta y la disconformidad, aparecen también las versiones restrictivas de derechos, las versiones represivas, y al final tampoco funciona la democracia. Y no funciona porque [para esas élites] la democracia tiene que estar un poco controlada del mecanismo democrático, para que no se produzcan decisiones que no interesan a esas élites.

Por tanto, el constitucionalismo democrático y social no consiguió, en esa oleada de los años 70 y 80, consolidarse, más

---

<sup>23</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[00:10:18\]](#)

bien generó la idea de que era un constitucionalismo fallido. Por tanto, apareció una nueva oleada. Mientras que en Europa había una oleada de relajamiento de la tensión democrática, una oleada de acomodación de las fuerzas políticas que habían luchado por el estado democrático y social de derecho, en América Latina se produjo una fase de auge de este constitucionalismo democrático.

### ***[Nueva oleada de constitucionalismo democrático en América Latina]***

Esta fase de auge de constitucionalismo democrático en América Latina se produjo, entre otras cosas, porque también era un proceso que venía retrasado. Lo que se dio en Europa en los años 45 y siguientes, no se dio en América Latina hasta los años 70 y 80. Por lo tanto, todos los procesos iban un poco más retrasados en ese sentido de la aparición de nuevas corrientes constitucionales.

Por eso en los años 90, después de que fracasaran esas constituciones elaboradas en los años 70 y 80, comenzó a plantearse la necesidad de hacer un constitucionalismo más autóctono, un constitucionalismo más genuinamente latinoamericano, un constitucionalismo más centrado en los problemas de América Latina y no tanto copia del constitucionalismo europeo.

Y por eso aparecieron los procesos constituyentes de Colombia en el 91, Venezuela en el 98, Ecuador (se intentó, aunque no salió bien) en el 99 en Venezuela, luego volvió a intentarse en Ecuador

más tarde, en 2007, y luego también en Bolivia, y por último, muy recientemente, esa búsqueda de un constitucionalismo más democrático y un constitucionalismo más social permanece, digamos que aún no se ha llegado a encontrar una solución que parezca aceptable.

Sigue habiendo esa búsqueda de fórmulas constitucionales democráticas y que al tiempo garanticen los derechos básicos de las personas y el funcionamiento de la democracia. Por eso en Chile se ha producido el intento del proceso Constituyente, que ya sabemos que no prosperó, y por eso ustedes mismos, como país, están planteándose buscar reglas nuevas de organización de la vida económica, política y social.

Como ven, por lo tanto, esto también tiene mucho que ver con oleadas, con corrientes, con momentos históricos y, sobre todo, con necesidades: cuando hay una necesidad, aparece una respuesta también constitucional.<sup>24</sup>

- **Poder constituyente y reconstrucción democrática**

El doctor Viciano llegó a referirse a la importancia de las manifestaciones constituyentes [latinoamericanas], [es decir, las de Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador] que ha implicado *la recuperación de la doctrina democrática del poder constituyente* y su revitalización práctica.

Estas fueron sus palabras: “Pocas dudas caben acerca del uso del carácter revolucionario del constitucionalismo para que en

---

<sup>24</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar a partir de [\[00:12:23\]](#)

muchas sociedades latinoamericanas se plantee una transformación social a través del cambio constitucional. Los procesos constituyentes latinoamericanos son, en este sentido, motores del cambio. Por lo tanto, las manifestaciones constituyentes de finales del siglo XX y del siglo XXI apuntan hacia un *momento constituyente* con anclaje en América Latina.

En el mismo sentido, no cabe duda de que determinados aspectos de este *nuevo constitucionalismo latinoamericano* resultan extraños a la doctrina clásica del derecho constitucional. No tanto por el método empleado para aprobar las nuevas Constituciones, que enraíza directamente con el concepto liberal de revolución y de soberanía; sino porque, aunque parezca increíble, las asambleas constituyentes transformadoras, directamente activadas por el pueblo, parecen de épocas lejanas para los europeos de inicios del nuevo siglo. [...]. Además, las dinámicas conservadoras de la disciplina favorecen la desconfianza sobre posiciones innovadoras, y las nuevas Constituciones latinoamericanas, si hacen algo, es innovar. Reformular la división en los tres poderes clásicos, crear nuevas formas de participación, incluir elementos mixtos de control de la constitucionalidad, regular los bancos centrales, garantizar efectivamente los derechos económicos y sociales, reconstruir la constitución económica, incluido el concepto de propiedad privada, etcétera, producen aún algunos rechazos en las aulas y en la doctrina. [...]

Pero cabe insistir en que la importancia de las manifestaciones constituyentes ha implicado la recuperación de la doctrina

democrática del poder constituyente y su revitalización práctica. Cuando en Europa parece olvidado que es el pueblo el soberano, y de donde deriva la legitimidad constitucional, en América Latina se recuperan los procesos políticos transformadores a través de asambleas constituyentes reales, es decir, aquellas que son activadas directamente por el pueblo en pleno uso de su soberanía [...]”.<sup>25</sup>

## **TALLER**

### **Capítulos I y II. Teoría del poder constituyente – Partes I - II**

#### **Objetivos:**

Reconocer la importancia del concepto poder constituyente y la definición de Constitución democrática.

#### **Actividades:**

1. Enunciarán dos elementos para definir Constitución.
2. Señalarán algunos países en los que históricamente se materializaron procesos constituyentes democráticos.
3. Discutirán sobre la diferencia entre poder constituyente y poder constituido.

---

<sup>25</sup> Viciano Pastor, Roberto y Rubén Martínez Dalmau. *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 5 de mayo de 2010.

### III.- TEORÍA DEL PODER CONSTITUYENTE III – Motivos

- ¿Por qué aparecen las Constituciones?

***[Normalmente los procesos constituyentes se desencadenan en crisis]***

Lo normal es que los procesos constituyentes se desencadenen en un momento de una crisis muy fuerte, tanto política como económica o económico-social.<sup>26</sup>

Vamos con las siguientes cinco categorías:<sup>27</sup>

- **Por la aparición de un nuevo Estado**

#### **SURGIMIENTO DE CONSTITUCIÓN POR LA APARICIÓN DE NUEVO ESTADO – VARIOS EJEMPLOS**<sup>28</sup>

Los Estados que, por ejemplo, accedieron a la independencia aquí en América Latina, en Asia, en África, al aparecer como Estados después de haber permanecido incorporados a una estructura colonial, o cuasi colonial, pues tienen que organizarse y tienen que dotarse de un texto constitucional. Que, efectivamente, sea un texto constitucional porque sea democrático o sea una apariencia de texto constitucional, esto es otro debate que tendremos que ver caso por caso, pero, podemos encontrar constituciones que efectivamente sí

<sup>26</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:23:05\]](#)

<sup>27</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:28:28\]](#)

<sup>28</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:29:00\]](#) y [\[00:29:44\]](#)

lo son y podemos encontrar pseudo constituciones o constituciones de maquillaje que en realidad no cumplen con la función que deberían de cumplir.

### **SURGIMIENTO DE CONSTITUCIÓN POR LA APARICIÓN DE NUEVO ESTADO – EJEMPLO DEL IMPERIO AUSTROHÚNGARO**<sup>29</sup>

Esto mismo también pasó en el caso, por ejemplo, cuando se desmembró el Imperio austrohúngaro, en el caso después de la Primera Guerra Mundial en donde del imperio austrohúngaro que incluía lo que hoy son otro tipo de países diferentes, tales como Hungría, Austria pasaron a ser dos estados diferentes, pero no solamente eso, sino que apareció Checoslovaquia. También tuvieron un proceso de independencia diversos países que estaban dentro del imperio austrohúngaro en la zona de los Balcanes y que se fueron disgregando en diferentes Estados. Por lo tanto, ahí también es otro mecanismo que se ha dado en la historia constitucional de aparición de procesos constituyentes.

- **Por un cambio de gobierno**

### **SURGIMIENTO DE CONSTITUCIÓN POR UN CAMBIO DE GOBIERNO – EJEMPLO EUROPA Y AMÉRICA LATINA**<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [00:29:45] y [00:30:32]

<sup>30</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [00:30:40] y [00:32:30]

Esto desgraciadamente fue muy frecuente en el siglo XIX. En este siglo sobre todo entramos en unas dinámicas tanto en Europa como en América Latina en las cuales el partido que llegaba cambiaba la Constitución y convertía la Constitución en el programa de ese partido. Esta era la peor fórmula posible para dar estabilidad constitucional porque, evidentemente, cuando llegaba el otro partido de oposición al poder por vías pacíficas o no pacíficas lo que primero que hacía era cambiar la Constitución para que incorporara su programa político. Esto, como digo, era bastante frecuente entre liberales y conservadores durante el siglo XIX, tanto como explicaba en el caso europeo como en el caso latinoamericano. Eso es un error porque las constituciones no están para imponer un programa político de un partido, sino que las constituciones están para crear un marco común de todos los partidos, de todas las tendencias, en el cual puedan precisamente disputar el poder pacíficamente a través de un procedimiento que garantice los derechos y de un procedimiento que garantice el funcionamiento democrático. Y tiene que haber unas reglas que están asumidas y respetadas por todos pero que no pueden ser las reglas de unos frente a otros porque entonces ese modelo constitucional no va a funcionar. Por tanto, esto ha pasado históricamente. El origen del proceso constituyente ha sido la idea del cambio de gobiernos y que cada gobierno impulsara una adaptación de la Constitución a su programa político, pero eso no es para nada razonable ni eficiente.

- **Por crisis económica y social con revolución** <sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:32:34\]](#)

---

Sin ir más lejos lo que ocurrió en Estados Unidos, lo que o lo que ocurrió en Francia en los orígenes del constitucionalismo fue eso:

**SURGE CONSTITUCIÓN POR CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL  
JUNTO CON REVOLUCIÓN – EJEMPLO DE EE.UU.<sup>32</sup>**

En Estados Unidos hubo una crisis económica provocada porque las clases dirigentes de las colonias se negaron a que se les impusieran unos impuestos que les parecían injustos.

**SURGE CONSTITUCIÓN POR CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL  
CON REVOLUCIÓN – EJEMPLO DE FRANCIA<sup>33</sup>**

La Revolución Francesa aparece porque las clases medias francesas se niegan a que el rey le siga pidiendo financiar un Estado en el cual no tienen ningún tipo de participación y por lo tanto se produce un malestar con una crisis económica fuerte, con una hambruna bastante importante en la en la sociedad francesa de aquel momento, con una crisis económica y financiera de la corona con la respuesta Revolucionaria de esa clase media que rompe el pacto o la sumisión que tenía respecto de la Corona.

---

<sup>32</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:33:07\]](#) y [\[00:33:17\]](#)

<sup>33</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:33:18\]](#) y [\[00:33:58\]](#)

## **SURGE CONSTITUCIÓN POR CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL JUNTO CON REVOLUCIÓN – EJEMPLO DE RUSIA** <sup>34</sup>

*Rusia I.* Esto también ocurrió con la revolución rusa en sus orígenes la revolución menchevique no la revolución bolchevique. La primera fase, en donde había el malestar de una pobreza extrema, una riqueza acumulada en muy pocas manos de unos cuantos terratenientes y nobles vinculados al zar y a la corona imperial. Y por el contrario pues una pobreza extrema en todo el territorio nacional y ese el caldo de cultivo para que haya una revolución y esta plantee hacer una Constitución para organizar de una manera diferente el país.

*Rusia II.* Lo mismo podemos entender con las constituciones post soviéticas, las constituciones que surgieron después de que el comunismo se hundió entre el año 1989 y 1991 en donde acaba por desaparecer la propia Unión soviética. Todos esos países que habían formado parte de un bloque soviético se hundieron no por una razón política se unieron porque era una crisis económica del Estado que había mostrado su nivel de ineficiencia absoluta y por lo tanto que no era capaz de mantener unos niveles de bienestar mínimos en la sociedad. Eso provocó la caída política del régimen comunista pero el origen no fue una crisis en sí política, fue una crisis de producción, de redistribución de renta, de eficiencia económica y eso se trasladó a una crisis política y se produjo, por tanto, la sustitución del modelo soviético por un modelo en el cual aparecieron constituciones, unas más democráticas otras menos unas con procesos efectivamente constituyentes legítimos, otras con procesos no tan legítimos como vamos a ver también a lo largo del día de hoy.

---

<sup>34</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:33:59\]](#) y [\[00:35:52\]](#)

## **SURGE CONSTITUCIÓN POR CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL CON REVOLUCIÓN – EJEMPLO DE ESPAÑA <sup>35</sup>**

[Procesos que mezclan una crisis económica y social con un proceso revolucionario] Este fue el caso por ejemplo también en España de la aparición de la Primera y la Segunda República. La Primera República en 1873 que es el primer experimento democrático en España provocado por una crisis económica por un malestar económico, pero también eso repercute en un proceso revolucionario y se crea un intento de hacer una nueva Constitución democrática. O en la Segunda República que aparece también pues en una situación de crisis política y económica muy importante que da lugar a una especie de revolución en la cual se derroca a la monarquía y se instaura la República y se convoca a una Asamblea Constituyente.

## **SURGE CONSTITUCIÓN POR CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL CON REVOLUCIÓN – EJEMPLO DE PORTUGAL <sup>36</sup>**

Esto mismo lo podemos observar también que ocurrió en Portugal con un proceso revolucionario que estuvo encabezado por las fuerzas armadas a través de un golpe de Estado, pero un golpe de Estado no para ocupar el poder, sino un golpe de Estado para convocar una Asamblea Constituyente. Algo un tanto diferente.

---

<sup>35</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:35:52\]](#) y [\[00:36:40\]](#)

<sup>36</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:36:41\]](#) y [\[00:37:00\]](#)

## **SURGE CONSTITUCIÓN POR CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL CON REVOLUCIÓN – EJEMPLO DE VENEZUELA**<sup>37</sup>

Aquí en el contexto latinoamericano pasó lo mismo [de Portugal] en el caso venezolano. Y esto es poco conocido pero el golpe de Estado que dan los militares venezolanos encabezados, entre otros, por Hugo Chávez Frías (no era precisamente el líder principal de la revuelta) los líderes principales eran Urdaneta y otros militares, pero Chávez fue el que acabó protagonizando pareciendo que era el que dirigía porque fue el que salió en la tele. Pues este golpe de Estado que ellos dan en el año 92 no es un golpe de Estado para asumir el poder, sino que se da siguiendo el modelo de Portugal en 1974. Es decir, se da un golpe de Estado con el objetivo de convocar una Asamblea Constituyente y en cuanto se haya convocado ellos en el manifiesto que realizaron cuando dieron el golpe de Estado entendían que una vez convocada la Asamblea Constituyente volverían a sus cuarteles y dejarían que la vida civil prosiguiera. Este, por lo tanto, es un ejemplo poco conocido porque la gente cree que el golpe de Estado en Venezuela en el 92 era lo mismo en un golpe de Estado tipo gorila como podía haber habido en otros países latinoamericanos para que los militares gestionaran el Estado y reprimieron digamos los a los elementos discordantes sobre las políticas que querían imponer. Pero en el caso venezolano fue otra cosa diferente. Lo que pasa es que ese golpe Estado no triunfó y acabaron todos ellos en la cárcel. En abril del 74 el proceso fue diferente porque allí los militares portugueses sí triunfaron y efectivamente hicieron lo que habían dicho: convocaron la

---

<sup>37</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:37:00\]](#) y [\[00:38:53\]](#)

---

Constituyente y a continuación dejaron la gestión del poder político en manos de los civiles.

- **Caída de sistema político tras una guerra**<sup>38</sup>

Hay también ocasiones en las cuales aparece el proceso constituyente sencillamente por el desmoronamiento de un sistema político como consecuencia del fin de una guerra, es decir, se pierde una guerra y ello provoca una deslegitimación del poder que existe porque ha conducido a la derrota del país y por lo tanto eso conduce a que se abra un proceso Constituyente y un proceso revolucionario.

**SURGIMIENTO DE CONSTITUCIÓN POR CESE DE SISTEMA POLÍTICO TRAS GUERRA – EJEMPLO ALEMANIA**<sup>39</sup>

Este fue el caso de Alemania después de la Primera Guerra Mundial y el caso de Alemania en la Segunda Guerra Mundial. En los dos casos se produjo un hundimiento del sistema político que había llevado a la guerra y por lo tanto hubo que convocar un proceso Constituyente para reorganizar el Estado.

- **Riesgo de colapso del sistema político**

---

<sup>38</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:38:57\]](#)

<sup>39</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:39:27\]](#) y [\[00:39:45\]](#)

También hay ocasiones en las que se organizan los procesos constituyentes porque hay un riesgo de colapso del sistema político.<sup>40</sup>

**SURGIMIENTO DE CONSTITUCIÓN POR RIESGO DE COLAPSO DEL SISTEMA POLÍTICO – EJEMPLO PANAMÁ**<sup>41</sup>

Y este quizá puede ser el caso en el que se pueda incluir a Panamá es decir aquí no hay un colapso, pero hay un riesgo de colapso.

Este es el caso en los cuales los procesos constituyentes se han realizado de una manera algo más tranquila y, por lo tanto, podemos utilizar como modelos comparados:<sup>42</sup>

**SURGIMIENTO DE CONSTITUCIÓN POR RIESGO DE COLAPSO POLÍTICO – EJEMPLO DE SUDÁFRICA**<sup>43</sup>

El caso de Sudáfrica donde se realiza una transición al constitucionalismo y a la democracia y a la igualdad entre negros y blancos. Esto es porque se ve que va a haber un colapso del sistema y el poder blanco decide que hay que negociar el cómo transitar a

---

<sup>40</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:39:48\]](#)

<sup>41</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:40:00\]](#) y [\[00:40:09\]](#)

<sup>42</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:40:10\]](#)

<sup>43</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:40:27\]](#) y [\[00:40:56\]](#)

entregarle el poder a las mayorías, porque ya es insostenible un régimen como el que tenían instalado de *apartheid* y de abuso sobre la mayoría negra de la población.

### **SURGIMIENTO DE CONSTITUCIÓN POR RIESGO DE COLAPSO DEL SISTEMA POLÍTICO – EJEMPLO ESPAÑA <sup>44</sup>**

O es el caso también de España post franquista un sistema que no colapsó. El dictador murió en la cama tranquilamente, sus aliados en el gobierno siguieron ejerciendo el poder después de muerto el dictador, pero fueron ellos los que vieron que aquello iba a colapsar y son los que realizan una operación para dotar a España de un régimen democrático y de un régimen constitucional.

### **SURGIMIENTO DE CONSTITUCIÓN POR RIESGO DE COLAPSO DEL SISTEMA POLÍTICO – EJEMPLO GRECIA <sup>45</sup>**

Fue lo mismo que pasó por ejemplo también en Grecia cuando la dictadura de los coroneles vio que aquello ya estaba en crisis, que tenían falta de legitimidad popular y había una organización cada vez más fuerte de protestas contra el régimen militar y ellos, mismos ante el riesgo de colapso, fueron los que organizaron la transición a la democracia y la generación de una Asamblea Constituyente que hiciera un texto constitucional democrático.

---

<sup>44</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:40:56\]](#) y [\[00:41:24\]](#)

<sup>45</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:41:24\]](#) y [\[00:41:57\]](#)

Por tanto, vamos a ver que hay ejemplos diversos que nos sirven para ver el por qué aparecen las constituciones.<sup>46</sup>

Si os fijáis salvo el caso en el que se produce un proceso constituyente ante el riesgo de colapso en los demás casos es que hay colapso. En los demás casos hay revolución, hay guerra previamente. Hay una guerra de independencia y la creación de un nuevo Estado pero que se produce normalmente, no de manera pacífica, sino de manera generalmente violenta.<sup>47</sup>

***[No se debe esperar crisis, se debe prever para evitarla]***

Creo que hay que ver y transmitirle a la gente que precisamente lo que hay que hacer es no esperar a que se produzca una descomposición mayor del régimen político, económico y social, sino que hay que atajarlo antes de tiempo para que precisamente no se lleguen a esas situaciones extremas, que siempre son muy indeseables, y muy negativas.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:41:57\]](#)

<sup>47</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:42:11\]](#)

<sup>48</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:42:41\]](#)

#### IV.- TEORÍA DEL PODER CONSTITUYENTE IV – Términos

Las constituyentes son un mecanismo para hacer una nueva Constitución. Y está claro que ese proceso constituyente tiene que ser lo más democrático posible.<sup>49</sup> Las constituyentes que no han sido realmente democráticas no son constituyentes reales.<sup>50</sup>

Ahora bien, existen dos términos cuya diferenciación es necesario determinar o aclarar, pues se trata de palabras con contenidos diferentes detrás.<sup>51</sup> Estos términos son:

- *Asamblea Constituyente.*
- *Convención Constitucional.*
  
- **Asamblea Constituyente o Convención Constitucional.**

***[Terminología clara: una es Asamblea Constituyente y otra es Convención Constitucional]***

Hay que hablarlo claro. [...], la *Constituyente* es la que tiene la capacidad de cambiar con toda libertad el contenido de la Constitución. Lo otro tiene un nombre en la doctrina que se llama un poder constitucional, una Asamblea Constitucional, una *Convención Constitucional*. Creamos dos nombres para

---

<sup>49</sup>Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [00:07:29]

<sup>50</sup>Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [01:03:32]

<sup>51</sup>Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [02:10:56]

diferenciar los productos. [...] Entonces ese es un poco el riesgo que corremos con estos juegos de terminología.<sup>52</sup>

### **[La Convención Constitucional]**

Una Convención Constitucional, no Constituyente, es el término que se utiliza cuando se convoca a un órgano representativo de la sociedad para que elabore una constitución, pero no lo puede hacer de manera absolutamente libre. Tiene unas limitaciones procesales o de contenido. Se le dice:

- Reúnanse, elabore una nueva Constitución, pero usted no puede tocar este punto o este otro punto.
- Reúnanse, pero no puede tomar las decisiones como usted quiera por mayoría, sino tiene que utilizar una mayoría calificada.<sup>53</sup>

Por lo tanto, la Convención Constitucional no es una Asamblea (en ese sentido) Constituyente, plenipotenciaria y con capacidad de tomar todo tipo de decisiones.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[01:14:26\]](#)

<sup>53</sup> Según el *Diccionario panhispánico del español jurídico* mayoría calificada significa: “Porcentaje especial de votos en un mismo sentido del total de diputados y diputadas que integran la Asamblea Nacional. Puede ser del sesenta por ciento o dos tercios del total de diputados y diputadas conforme lo establece la Constitución Política”.

<sup>54</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[00:57:50\]](#)

### **[La Asamblea Constituyente]**

La *Asamblea Constituyente*, por el contrario, es una Asamblea que no está limitada por ningún tipo de instrucción previa. Tiene la capacidad de tomar las decisiones que estime oportuno tomar. Tendrá la posibilidad de autolimitarse, de decir: bueno yo no voy a tomar decisiones de un tipo X, pero no tiene una limitación exógena.<sup>55</sup>

Una Constituyente es un órgano plenipotenciario y por tanto puede tomar decisiones que no estén subordinadas a lo que han acordado los poderes constituidos. Es decir, los poderes constituidos pueden impulsar el proceso y regular lo que quieran, pero una vez que la Constituyente cobra vida es un ente autónomo y es un ente que puede cambiar las condiciones en las cuales ha sido convocada.<sup>56</sup>

### **[Puridad de la teoría constitucional y la Constituyente originaria]**

[...] como sabemos, en una puridad de la teoría constitucional, una constituyente originaria puede tomar cualquier tipo de decisión que sea necesaria para encaminar el proceso de cambio constitucional dentro del país. Por eso también ese miedo racional y lógico que se tiene de convocar asambleas constituyentes porque entregas el poder a un órgano que en ese momento no tiene ningún tipo de atadura. Es un momento en el

---

<sup>55</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[00:58:45\]](#)

<sup>56</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:50:40\]](#)

cual se supone que, como es un proceso democrático, va a haber un comportamiento razonable de ese poder constituyente. De hecho, cuando los procesos son democráticos siempre el comportamiento ha sido razonable evidentemente. Bueno pues estás abriendo las puertas a un poder ilimitado, temporal pero ilimitado, y por lo tanto pues hay que medir bien las cuestiones.<sup>57</sup>

## **EJEMPLOS DE CONVENCIONES CONSTITUCIONALES LIMITADAS**

### **CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL – EJEMPLO DE ECUADOR<sup>58</sup>**

¿Por qué convocan un proceso constitucional y no constituyente? El doctor Viciano lo explica citando el ejemplo de Ecuador desarrollando, entre otros, los siguientes aspectos:

Porque en Ecuador en el año 96, como ya dijimos el otro día, gobernaba un señor llamado Abdalá Bucaram se había presentado a las elecciones con un partido que era nuevo, no era de los tradicionales. En Ecuador los partidos tradicionales fuertes eran, por un lado, el Partido Social Cristiano, por la parte de la derecha. Luego había un partido de centro derecha que era la Democracia Popular Demócrata Cristiana (por entendernos de alguna manera) más moderados. Luego había un partido centrista, los liberales, los que de alguna manera se sentían herederos del pensamiento de Alfaro, el que hizo la revolución en 1905, 1906, una revolución liberal. Y luego

---

<sup>57</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[00:13:49\]](#)

<sup>58</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:59:08\]](#) y [\[01:16:06\]](#)

la izquierda democrática que era como la socialdemocracia (para entendernos como aquí el PRD, bueno, como PRD hace años, hoy en día ya no sabemos en dónde está).

Esos partidos entran en crisis, la gente comienza a pensar que no gestionan adecuadamente el Estado, que están oligarquizados, que son corruptos y, por lo tanto, en un momento dado emerge una figura de ruptura que es Roldós. Este llega a ser electo presidente y con una agenda de cambio democrático y de reformas sociales.

De una manera en donde algunos entienden que fue un accidente y otros sospechan que no fue un accidente, Roldós muere a los pocos meses en donde plantea una agenda fuerte de cambio dentro de Ecuador. Cuando muere Roldós, que había sido un candidato basado más en su propia persona que en un partido, se crea el partido Roldosista ecuatoriano que hereda la idea de reformas de Roldós. Ese partido Roldosista ecuatoriano que tiene una composición bastante popular y de clases medias bajas, necesita dinero para presentarse a las elecciones. Entonces busca a una persona que tenga una imagen de alguien con dinero pero que sea rupturista, una especie de Trump y que asuma una agenda teóricamente de reforma social. Ese alguien es Abdalá Bucaram, un empresario de una familia de origen libanesa que comienza a hacer negocios en Guayaquil, de importación y exportación, que tiene bastante éxito, que acumula bastante dinero y entonces digamos que Abdalá dice: yo pongo el dinero y vosotros me ponéis a mí de candidato.

El partido acepta, pone una vicepresidenta más cercana al partido y lo pone a él como figura representativa. Efectivamente, con un discurso populista, un discurso de vamos a defender a los sectores populares, vamos a cambiar las cosas, vamos a defender el espíritu de Roldós, Abdalá Bucaram gana (contra todas las previsiones gana las elecciones). Pero (cosa muy típica muchas veces del sistema presidencialista) gana la presidencia de la República, pero su partido no tiene mayoría en el Parlamento y, por lo tanto, a partir de ese

momento le empiezan a hacer la vida imposible los partidos tradicionales que tenían mayoría en el Parlamento.

A eso se une el que Abdalá Bucaram, que había estado diciendo que iba a hacer una política antineoliberal contraria al consenso de Washington, etcétera, etcétera, para ganar las elecciones, cuando llega aplica un paquetazo neoliberal típico: subida de gas, electricidad, servicios básicos, transporte, etcétera. Por lo tanto, se unen tres factores:

- Por un lado, una clase política enfadada porque la han desplazado el poder.
- En segundo lugar, una oligarquía tradicional ecuatoriana que piensa que Abdalá está en la presidencia, no porque quiera ser presidente, sino porque quiere reforzar sus negocios desde la presidencia de la República y los quiere desplazar a ellos de determinados negocios que querría controlar. Por lo tanto, la oligarquía y los medios de comunicación que dependen de la oligarquía, se ponen en contra de Abdalá.
- Y por otro lado el desencanto de los votantes que han votado a un señor que dice que va a hacer unas políticas antineoliberales y acaba aplicando las políticas más neoliberales que se puedan encontrar en el espacio comparado del momento.

Por eso esa conjunción de malestares provocan que haya unas movilizaciones muy masivas, una presión mediática que lo coloca como un loquito, una presión y financiación de los poderes oligárquicos de todo eso, de las movilizaciones que son apoyadas con dinero de las oligarquías para justificar que hay una presión popular y al final pues efectivamente lo destituyen alegando motivos psiquiátricos y tiene que salir del país.

Como la gente había salido protestando contra Abdalá, pero pidiendo un proceso constituyente, hay que hacer algo. Pero los partidos tradicionales dicen: bueno si ahora convocamos un proceso constituyente igual se los come otra vez el partido Roldosista u otro partido nuevo que salga de la nada como había salido el partido Roldosista. Podía salir Pachakutik que era un partido indigenista que estaba saliendo en ese momento. Salió un partido que encabezaba un presentador de televisión que se llamaba Freddy Ehlers y que empezaba a ser bastante popular y parecía que podía también.

***[Proceso constitucional controlado por los partidos tradicionales]***

Entonces, por eso dijeron: vamos a convocar un proceso constitucional, un proceso controlado, un proceso limitado porque si gana alguien que no nos gusta, no podrá cambiar todo de la Constitución, podrá cambiar algunas cosas, pero no todo. Y cuando llegó ese proceso ¿qué ocurrió con los ciudadanos? dijeron: acabamos de votar a un partido de cambio, pero el partido de cambio al final ha hecho lo mismo de todos. Por lo tanto, concluyeron que al no ver tampoco nada muy convincente en el espacio político acabaron volviendo a votar por los partidos tradicionales. Por eso hubo una mayoría de los partidos tradicionales que controlaron la convención constitucional.

Es decir, cuando se produce una frustración de los ciudadanos respecto a las propuestas de cambio se favorece que los votos vuelvan a los partidos. Es aquello de: más vale malo conocido que bueno por conocer. Esto, aplicado en política, también funciona. Y eso es lo que explica el que se produjera este proceso que fue frustrante para las mayorías de la población, y explica el por qué la gente no vota a favor de una alternativa diferente porque acaba de votar por una alternativa diferente y le ha salido mal el experimento. Por lo tanto, la tendencia es volver a votar a lo malo conocido.

***[Tal vez lo anterior ayude a comprender lo que acontece en Panamá]***

No sé si eso puede servir para entender algo de lo que pase en el país porque sobre eso vosotros sabréis más sobre las circunstancias concretas, pero ese es uno de los problemas que puede haber.

***[Maniobra de hacer convenciones constitucionales puede transformarse en Constituyente]***

Aprovecho también esta digresión sobre el caso ecuatoriano del 98 para poner de relieve el que ese tipo de maniobras de hacer convenciones constitucionales funciona hasta que se comprueba, por los que son hegemónicos en la sociedad, que tienen el control de la asamblea constitucional.

En ese momento ya como saben que no va a haber un riesgo de ruptura en un sentido que no les interese entonces ya no tienen ningún problema en que la convención constitucional se convierta en Constituyente. Y esto es lo que pasó en el año 98 en el caso ecuatoriano. Cuando el Partido Social Cristiano y la Democracia Popular, los dos partidos de la derecha, vieron que tenían mayoría y que habían vuelto a recuperar la hegemonía política que habían perdido frente a los Roldosistas pues ¿qué hicieron? el primer día en que se reunió la Asamblea se declaró Constituyente; dijo que desobedecía el mandato de la norma de convocatoria que era un órgano representativo de la soberanía nacional originaria y por lo tanto que no estaba sometido a las limitaciones que le había impuesto el poder constituido.

***[Maniobra constituyente para privatizar servicios públicos]***

Y nadie protestó porque el establecimiento estuvo de acuerdo. ¿Por qué estuvo de acuerdo el establecimiento, los que mandaban realmente en el país? porque aprovecharon el impulso de los

sectores populares pidiendo en la calle una Constituyente para cuando vieron que controlaban el órgano hacer unos cambios que no hubieran podido hacer con una Asamblea Constitucional porque hubieran afectado los principios fundamentales de la Constitución, sobre todo porque cambiaron la Constitución económica del país. Me explico:

La Constitución de 1979 fue elaborada después de la dictadura militar en una transición negociada con los militares. Los partidos de esa transición a la democracia y que formaron parte de la Asamblea que elaboró la Constitución de 1979, estuvieron muy influidos, primero por el constitucionalismo social europeo en el sentido de que era importante el reservar un espacio para las empresas públicas, que el Estado debía tener el control de los sectores estratégicos. Además, eso a los militares les gustaba no porque fueran socialistas ni socialdemócratas, sino por el principio de soberanía nacional. Los militares entienden que determinadas cuestiones estructurales para la defensa, como son electricidad, comunicaciones, servicio de agua, transporte básico de mercaderías, o sea todo lo que puede suponer desabastecimiento o bloqueo de un país, debe ser protegido con la reserva al Estado. Por lo tanto, la mayoría de las transiciones que se hicieron desde regímenes militares a la democracia, además de que lo que estaba de moda era el constitucionalismo social europeo que entendía que no podía haber un mercado sometido solo a las reglas del mercado y del lucro, los militares además reforzaron esa visión con sus ideas de seguridad nacional. Esta obliga a que el Estado sea el que controle, o totalmente o en parte, los sectores estratégicos y los servicios públicos básicos. Por tanto, ¿qué ocurrió? que en el año 79 pues se declaró en la Constitución que los recursos, por ejemplo, minerales e hidrocarburos, eran propiedad del Estado y que no podían ser enajenados a empresas privadas.

¿Qué vieron como oportunidad las élites dirigentes económicas de Ecuador en el año 98? como tenemos mayoría en la Constituyente

vamos a cargarnos la limitación constitucional de que se tengan que reservar los sectores estratégicos y los servicios públicos básicos al Estado, para poderlos privatizar; vamos a quitar la reserva de dominio público sobre los recursos hidrocarburos y minerales y vamos a privatizar. Es decir, vieron una oportunidad de quedarse con algunos negocios o de facilitar inversiones internacionales a determinados grupos amigos. Y por lo tanto ¿qué hicieron? rompieron la lógica de la Asamblea Constitucional que no hubiera podido cambiar radicalmente el orden constitucional previo que establecía una economía mixta entre presencia de empresas públicas y presencia de empresas privadas y lo sustituyeron por una posibilidad de privatización absoluta de todos los recursos que estaban en manos del sector público. Por eso a partir del año 98 se produce la privatización de las telefónicas, la privatización parcial de la explotación del petróleo, la privatización del servicio de aguas en las grandes capitales, en fin, se toman todo ese tipo de medidas como consecuencia de la Constitución del 98.

Por eso se provoca una frustración social, porque la gente en la calle estaba pidiendo cambios en favor de los sectores populares, en favor de reforzar el interés general y la protección del Estado, frente a los abusos de los grupos empresariales o del mercado. Y lo que se encontraron fue que la Asamblea Constitucional hizo lo contrario, lo que hizo fue precisamente introducir una agenda neoliberal y por eso se produce esa frustración.

***[Constitución no fue sometida a aprobación mediante votación popular]***

De hecho, los constituyentes del 98 de Ecuador no se atreven a someter a votación la Constitución porque temen que la gente vote que no. La Asamblea Constituyente simplemente la aprueba y, a partir de ahí, la expide el presidente de la república sin referendo, porque la sospecha que había era que podía ser rechazada.

Tengo entre mi currículum peculiar el de haber sido declarado *persona non grata* por la Asamblea Constituyente. Esto porque, una vez terminados los trabajos, me invitaron a dar una conferencia en la universidad andina Simón Bolívar, que contaba con la presencia de diferentes miembros directivos de la asamblea ya Constituyente, se había autoproclamado Constituyente, y yo dije que una Constitución que no era ratificada por los ciudadanos no sabía muy bien si podía ser definida como Constitución y desde luego era limitadamente democrática. Esto no les gustó mucho a los dirigentes presentes y al día siguiente me declararon *persona non grata* después de haber estado trabajando con ellos como asesor.

Yo ya estaba en un espacio en el que ... cuando tú trabajas como asesor respetas las decisiones que toman los que asesoras porque tú no tomas decisiones. Pero cuando dejo de trabajar tengo mi opinión sobre el trabajo que han hecho a los que has asesorado y lo expresé porque estaba en un foro académico, pero ellos lo tomaron como una actuación de deslealtad respecto al órgano que había asesorado. Es verdad que claro, no es lo mismo que hable cualquiera que uno que ha estado trabajando con ellos y que los conoce de cerca. El impacto era mayor comunicacionalmente y bueno pues en mi currículum está el que fui declarado *persona no grata* por la Asamblea Constituyente del 98 en Ecuador.

### **CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL - EJEMPLO DE CHILE**<sup>59</sup>

[...] en el caso de Chile, aunque la gente solicitaba una Asamblea Constituyente de plenos poderes y con capacidad de tomar decisiones de cualquier tipo dentro del ámbito constitucional, sin

---

<sup>59</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar entre [\[00:02:43\]](#) y [\[00:03:37\]](#)

embargo, fue todo reconducido en la negociación política a una Convención Constitucional (que así se llamó la primera fase de ese proceso) y esa Convención Constitucional era limitada:

1. Limitada a algunas materias que no podían ser modificadas por la convención.
2. Limitada en cuanto al procedimiento de toma de decisiones y la supervisión que se podía realizar por parte de una sala especial de la Corte Suprema de Justicia.

### ***[¿Órgano con poder para cambiar? o ¿con poder limitado para cambiar?]***

En un proceso constitucional no tienes la capacidad de cambiar algunas cosas de ese texto constitucional porque se trata de un proceso limitado y eso es lo que hay que decidir:

- Entregamos el poder a un órgano que tenga la capacidad de cambiar cualquier cosa con las consecuencias que eso tenga.
- O entregamos el poder para cambiar la Constitución profundamente, pero sabiendo que va a haber unos límites que no van a poder ser transgredidos.<sup>60</sup>

### ***[Mecanismo para llevar el proceso depende del alcance de los cambios que se pretendan]***

---

<sup>60</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[01:11:54\]](#)

Y sobre todo habrá que ver ¿qué se quiere cambiar? ¿qué acumulación de fuerza jurídica y política tienes que hacer? según lo que quieras cambiar porque si lo que quieres cambiar son cuatro párrafos de cuatro artículos para eso está el procedimiento de reforma constitucional. Ni siquiera hace falta ir a una Convención Constitucional. Todo depende del objetivo que se quiera conseguir.<sup>61</sup>

***[En procesos constituyentes con limitaciones, unos tendrán ventaja]***

El problema cuando colocas limitaciones en los procesos de elaboración de una Constitución es que quien tiene ventajas, es el que controla el sistema anterior.<sup>62</sup>

**EN UNA CONVENCIÓN LIMITADA SE CONTROLA DESDE EL SISTEMA ANTERIOR - EJEMPLO DE COLOMBIA<sup>63</sup>**

Por ejemplo, en Colombia, lo contábamos ayer. Cuando se instala la Constituyente los partidos Liberal y Conservador ven que han tenido un descalabro electoral debido a que han perdido un tercio del voto en el electorado conjuntamente y ven que ha ganado un partido nuevo que es el M-19. Ellos ven que el impacto ha sido importante porque perder un tercio de los votos en una sola elección es mucho, pero al final han mantenido dos tercios de los votos.

---

<sup>61</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[01:12:59\]](#)

<sup>62</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[01:16:10\]](#)

<sup>63</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:16:22\]](#) y [\[01:18:03\]](#)

Por lo tanto, conjuntamente los partidos que han gobernado siempre el país están tranquilos porque controlan la Asamblea Constitucional.

Y entonces el primer día dicen: no somos Asamblea Constitucional, sino que nos proclamamos como Asamblea Constituyente porque eso es lo que quería la gente.

Nadie dijo nada ¿por qué? porque la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala Constitucional (porque entonces no había Tribunal Constitucional) estaba controlada por esos partidos y entonces dijeron: fenomenal que la declaren Constituyente, como son los míos no pasa nada.

Ahora, Asamblea Constitucional gana el M-19 por dos tercios de la Asamblea Constituyente y hace lo mismo: señores me proclamo Constituyente, y el *establishment* reacciona diciendo: Uy dos tercios de tíos que eran de la guerrilla, comunistas, no sé cuántos, tal: Sala Constitucional declare inconstitucional porque esto es un proceso constitucional limitado.

Lo mismo, pero depende quién lo haga.

### ***[Que la ciudadanía informada decida: ¿Constituyente o Convención Constitucional?]***

Ese es el problema de colocar [sic] y de no utilizar el proceso Constituyente y si poner uno Constitucional.

Y es que en el Constitucional los que están detentando el poder son los que tienen la sartén por el mango para dejar que se haga o no se haga.

Si la Asamblea Constitucional hace algo que les gusta lo dejarán correr, si hace algo que no les gusta pondrán el hacha.

Ese es el problema y tenemos que explicarlo y eso es lo que los ciudadanos tienen que decidir: Ah no pues yo quiero que haya hacha, fenomenal, hacha y hacha. O no, no quiero que haya hacha pues entonces haga esto otro porque por ahí lo van a pillar mal.<sup>64</sup>

- **La Constituyente paralela de Panamá**

**[Constituyente paralela es una Convención Constitucional limitada]**

La Convención Constitucional podría ser como la paralela aquí [en Panamá] que es una especie de fórmula que intenta reconducir el tema a un mecanismo en el que la Convención no tenga tanto poder.<sup>65</sup>

## **Constituyente Paralela**

Según el texto de la **Constitución 2004**

**Fuente:** *Constitución Política de la República de Panamá*,  
Gaceta Oficial No. 25,176, lunes 15 de noviembre de 2004.

**ARTICULO 314.** Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la

---

<sup>64</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[01:18:03\]](#)

<sup>65</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[01:16:18\]](#)

mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o por el Órgano Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. En este caso, los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral.

Le corresponderá al Tribunal Electoral acoger la iniciativa propuesta y hacer la convocatoria a la elección de constituyentes, en un término no menor de tres meses ni mayor de seis meses desde la formalización de la solicitud de convocatoria. Realizada la elección, la Asamblea Constituyente Paralela se instalará formalmente e iniciará sus deliberaciones por derecho propio, tan pronto el Tribunal Electoral entregue las credenciales respectivas a sus integrantes.

La Asamblea Constituyente Paralela estará integrada por sesenta constituyentes, quienes deberán representar proporcionalmente a los panameños de todas las provincias y comarcas, de acuerdo con la población electoral, y se permitirá, además de la postulación partidaria, la libre postulación. Para estos efectos, el Tribunal Electoral deberá establecer en la convocatoria el sistema electoral aplicable a la elección de constituyentes.

La Asamblea Constituyente Paralela podrá reformar la actual Constitución de forma total o parcial, pero en ningún caso las decisiones que adopte tendrán efectos retroactivos, ni podrán alterar los periodos de los funcionarios electos o designados, que estén ejerciendo su cargo al momento en que entre en vigencia la nueva Constitución. La Asamblea Constituyente Paralela tendrá un periodo no menor de seis

meses ni mayor de nueve meses, para cumplir con su labor y entregar al Tribunal Electoral el texto de la Nueva Constitución Política aprobada, la cual será publicada de inmediato en el Boletín del Tribunal Electoral.

El nuevo Acto Constitucional aprobado con arreglo a este método será sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses, ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación en el Boletín del Tribunal Electoral.

El Acto Constitucional aprobado con arreglo a cualquiera de los procedimientos señalados en este artículo y en el artículo anterior, empezará a regir desde su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por la Asamblea Nacional, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.

### **[La denominada Constituyente paralela no es una Constituyente originaria]**

Lo más relevante del artículo 314 es el segmento a donde se dice que el Tribunal Electoral será el que regule el proceso Constituyente.<sup>66</sup>

Ese es el tema. En realidad, lo que se llama Constituyente paralela es una *Convención Constitucional* limitada y la otra es

---

<sup>66</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [02:38:49]

una *Constituyente* en el sentido pues tradicional y originario del término.<sup>67</sup>

El problema está que siempre se utilizan terminologías que van cambiándose según los momentos de la historia, pero en el fondo lo que hay es:

- O se sigue lo que está previsto en el modelo del artículo 314 que es la constitucionalización de un proceso constitucional, que es muy legítimo, si la gente quiere seguir ese proceso no hay nada que objetar, está muy bien. Pero ya se sabe que es un proceso que va a tener una serie de limitantes que están ahí explicadas.<sup>68</sup>
- Y luego el otro proceso es un proceso diferente que se llama Constituyente y que no tiene ese tipo de limitantes.

<sup>69</sup>

Entonces es una cuestión de elección de lo que a la gente le parezca más razonable y que se tomen las decisiones correspondientes.

---

<sup>67</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[02:39:26\]](#)

<sup>68</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[02:39:56\]](#)

<sup>69</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[02:40:16\]](#)

El artículo 314 me parece que está muy bien pero simplemente es necesario que sepamos lo que es y luego decidimos si lo queremos utilizar o no.

***[Con la paralela las reglas no son determinadas por la ciudadanía]***

La constituyente paralela está regulada con detalle en la Constitución panameña, pero, evidentemente tiene un gran problema. Efectivamente los ciudadanos pueden activar la constituyente. Hasta ahí está todo correcto, pero cuando los ciudadanos han manifestado su voluntad de que se convoque la Constituyente, las reglas de convocatoria de las elecciones para esa Constituyente, respetando los principios básicos que están establecidos en la Constitución, no son determinados por esa ciudadanía que quiere el proceso constituyente, sino por quienes están ejerciendo el poder que son los que controlan el Tribunal Electoral.

Desde esa perspectiva es muy probable que esa convocatoria se haga de la manera que más le convenga a quienes están ejerciendo el poder. Es decir que podríamos estar en presencia de un mecanismo muy similar al de Ecuador en 1998 con un proceso constituyente arrancado por la ciudadanía con su movilización, pero luego redirigido o teledirigido por el *establecimiento*, por quienes están en el ejercicio del poder, para que ese proceso constituyente no altere real y sustancialmente el funcionamiento del Estado.

El procedimiento no es una cosa irrelevante, sino que, en casi todo, el procedimiento es muy importante y condiciona el

resultado. Por tanto, no es lo mismo que se produzca la convocatoria de una Asamblea Constituyente con unos criterios que defiendan la mejor representación posible de los intereses ciudadanos, a que se haga desde el Estado para distorsionar lo que son los intereses de los ciudadanos. Ese debe ser un punto de especial atención y, por lo tanto, de especial trabajo político.

70

## **TALLER**

### **Capítulos III y IV. Teoría del poder constituyente – Partes III - IV**

#### **Objetivos:**

Analizar las causas por las cuales aparecen las constituciones en el devenir histórico y aclarar los términos: *Asamblea Constituyente* y *Convención Constituyente*.

#### **Actividades:**

1. Construirán una línea de tiempo con ejemplos de constituciones surgidas por riesgo de colapso del sistema político: España, Grecia y Sudáfrica.

---

<sup>70</sup> Conferencia dictada por el doctor Roberto Viciano el martes 19 de junio de 2012 en el Hotel Continental, ciudad de Panamá.

---

2. Se discutirá el caso de la Constituyente en Colombia con los ejemplos de Asamblea Constituyente y Convención Constitucional.

## SEGUNDA PARTE – PRÁCTICA

### V.- APERTURA DEL PROCESO CONSTITUYENTE

Vamos a ver la primera de las fases de un proceso constituyente, que es la fase de apertura del proceso constituyente, el inicio del proceso constituyente. Y vamos a ver en ese sentido que hay muchas maneras de iniciar un proceso constituyente y vamos a enmarcar entre las diferentes maneras que hay de iniciar, lo que está pasando aquí en el país, y veremos las diferencias con otras formas de apertura del proceso constituyente.<sup>71</sup>

#### ***[¿Cuándo inicia el proceso constituyente?]***

En primer lugar, quiero señalar que hay veces que el proceso constituyente (como decía alguien ayer) no empieza el día en que se convoca formalmente un referéndum o una convocatoria a una Asamblea Constituyente. El proceso Constituyente comienza mucho antes, se inicia porque la sociedad comienza a debatir sobre la necesidad de cambiar las reglas que están establecidas para gobernar o para dirigir la estructura económica, política y social del país.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:52:14\]](#)

<sup>72</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:52:59\]](#)

- **Acuerdos en torno a la apertura del proceso.**

### **[Pre - procesos constituyentes]**

En algunos casos donde hay situaciones más complicadas, más difíciles, hay a veces, como pre procesos constituyentes, fases previas a la apertura del proceso constituyente que establecen unos mecanismos de diálogo para generar la fórmula que efectivamente, va a dar definitivamente apertura al proceso en sí de generación de una nueva Constitución.<sup>73</sup>

#### **ACUERDOS – EJEMPLO DE ÁFRICA**<sup>74</sup>

Por ejemplo, en África, en la zona del Sahel, la zona centro de África, vamos a ver que hay una serie de guerras civiles después de la independencia. Para terminar con esas guerras civiles en los años 80 y 90, se van a organizar conferencias nacionales entre los diferentes partidos o grupos, o incluso grupos tribales que estaban en lucha, para ponerlos de acuerdo y enfrentar un proceso constituyente. No se podía convocar un proceso Constituyente si no se generaba un marco de confianza recíproco, si no se reconocía al otro como un igual con el que puedes dialogar, porque hasta ese momento lo que había habido era una lógica militar de eliminar al adversario, y sustituir la lógica de eliminar al adversario por la lógica de “dialoguemos conjuntamente para pensar un país diferente” requería de una fase previa a la convocatoria del proceso constituyente. Por lo tanto, se abrieron lo que se llamaron las conferencias nacionales, auspiciadas por Naciones Unidas, conferencias auspiciadas por países europeos que habían sido potencias coloniales en la zona, y

---

<sup>73</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:53:38\]](#)

<sup>74</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:54:09\]](#) y [\[00:55:56\]](#)

que sentaron en la mesa a las diferentes fuerzas políticas que hasta ese momento se estaban matando en el frente de batalla para que sustituyeran esa fórmula brutal de resolver el conflicto por una fórmula civilizada y dialógica de hacer un proceso constituyente. Pero había que primero sentar las bases de una confianza recíproca y había que sentar unas bases mínimas de cuáles iban a ser los parámetros en los que se iba a mover ese proceso constituyente.

### **ACUERDOS – EJEMPLO DE CENTROAMÉRICA** <sup>75</sup>

Algo también similar, en esta fase preconstituyente, por ejemplo, fueron los acuerdos de paz aquí en Centroamérica.

Los acuerdos de paz en Centroamérica fueron un mecanismo que preparó el terreno para que luego hubiera asambleas constituyentes, convenciones constituyentes. No se hicieron directamente pasando de una situación de guerra a una situación de Constituyente. Hubo una negociación larga y dura con intermediación de organizaciones internacionales, de gobiernos de la zona o de fuera de la zona, que propiciaron unos acuerdos de paz que introducían entre sus puntos el que se realizaría una asamblea Constituyente. Pero, primero, hubo que generar ese marco previo, ese marco que interrumpiera el proceso de guerra civil con una situación de acuerdos políticos firmados por las partes contendientes.

#### ***[Fue distinto a África]***

Esto fue un modelo diferente al africano, el africano eran conferencias más etéreas, aquí hubo la firma de acuerdos formales,

---

<sup>75</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:55:56\]](#) y [\[00:57:15\]](#)

en los que se comprometían las partes a cumplir con determinadas cuestiones para encaminarse a un proceso constituyente pacífico.

### **ACUERDOS – EJEMPLO DE SUDÁFRICA** <sup>76</sup>

Y también un ejemplo claro de ese momento fue Sudáfrica, cuando el gobierno blanco comienza a detectar que la situación se hace insostenible, porque no solamente hay una organización cada vez mayor y una resistencia mayor de la población negra, sino que además hay una condena internacional más fuerte cada vez, el régimen racista se ve más aislado internacionalmente, se producen condenas de la ONU, se producen condenas de organizaciones supranacionales de diferente tipo. Entonces, comienzan unas negociaciones políticas que no establecieron una Constitución, pero sí establecieron una carta de principios que tendría que regir el proceso constituyente, es decir, hubo una negociación previa de manera informal, en la cual se elaboró una carta, en este caso no fue un acuerdo, no fue un diálogo más etéreo, sino que lo que se hizo fue aprobar una carta de 32 artículos en las cuales se definía cuál era la ruta y cuáles eran los principios que debían regir el futuro proceso constituyente, que llegó más adelante. Llegó después de que se tomaran estos preacuerdos que fijaron un marco de confianza, de aceptación de reglas, de que efectivamente las minorías maltratadas supieran que no se trataba de una maniobra más de maquillaje del poder blanco, sino que era en realidad un compromiso serio de que iban a cambiar las cosas dentro del país.

---

<sup>76</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:57:15\]](#) y [\[00:59:00\]](#)

***[Conclusión: a veces la apertura de un proceso constituyente implica negociaciones previas]***

Por lo tanto, como veis, hay ocasiones en que la apertura de un proceso constituyente no es directamente en sí misma la convocatoria de un referendo o la convocatoria de una Asamblea Constituyente, sino que hay unas negociaciones previas, sobre todo cuando hay una situación de alta conflictividad o una situación de represión y de alta intensidad dentro de un país.

No se puede llegar a un proceso constituyente de diálogo cuando existe miedo al adversario, cuando no sabes si el adversario va a cumplir los compromisos de ese diálogo civilizado, cuando tienes miedo a que precisamente lo que se produzca sea una reafirmación o un reforzamiento de la represión aprovechando que sales a la luz pública (porque en teoría va a haber un proceso democrático) y entonces sales a la luz pública los que estaban en la clandestinidad, y entonces son masacrados y perseguidos. Hay que prevenir todo esto.

La Constituyente tiene que funcionar en un ambiente de confianza, en un ambiente en el cual se discrepe, se discuta, y se propongan posiciones confrontadas. Incluso puede haber discusiones de alto volumen, incluso en el tono, que se grite, que se escenifique confrontación. Pero se debe saber que hay un marco mínimo que respetar y una confianza entre todos de que efectivamente no se va a romper ese marco de diálogo. Que se puede chillar más o menos, pero todo el mundo sabe que se tiene que dar la cosa más o menos, o ser bruscos en una intervención parlamentaria, pero hasta ahí va a ir la cosa porque hay un marco

de reconocimiento de juego en ese proceso constituyente que se va a iniciar.<sup>77</sup>

### ***[En Panamá no se ha dado el proceso pre - constituyente]***

Bueno, y después de que sepamos que hay ese tipo de situaciones que en este caso no se han dado, en este caso lo que se ha dado en Panamá es la lucha desde hace mucho tiempo de colectivos de la sociedad civil que han estado planteando la necesidad de hacer esta Constituyente, al principio de una manera muy pequeña, poco representativa, con poca incidencia en la sociedad, pero progresivamente también, conforme ha ido aumentando quizá la deslegitimación del modelo, ha ido teniendo esa percepción un espacio más grande dentro de la sociedad. Por eso, al final, llega a convertirse en una propuesta de un candidato a presidente que lo incorpora dentro de su programa de gobierno y, por lo tanto, la gente cuando vota a ese presidente sabe que, entre otras cosas, está votando porque haya una apertura de un proceso constituyente, además de otras políticas que ese presidente defiende.<sup>78</sup>

- **Vías para la apertura del proceso constituyente**

### ***[¿Cuáles son las vías para la apertura de un proceso constituyente?]***

---

<sup>77</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[00:59:00\]](#)

<sup>78</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:00:54\]](#)

Y, por tanto, vamos a ver cuáles son las vías que hay para la apertura de un proceso Constituyente.<sup>79</sup>

- **Vías de facto**

Evidentemente, los procesos constituyentes pueden tener su origen en una situación *de facto*, una revolución; no hay un proceso jurídico, el proceso político. Por ejemplo, la revolución rusa: bueno pues se derriba el gobierno que había y se instaura un gobierno provisional que es el que organiza el proceso constituyente.<sup>80</sup>

- **Vías jurídicas**

Pero, aunque haya situaciones en las que el proceso constituyente surge de una situación de hecho y no de derecho, porque en otros casos surge de una situación de derecho, es decir, en este país lo que va a haber es una organización de un proceso constituyente a través de mecanismos jurídicos. Pero es que también en las situaciones de hecho hay mecanismos jurídicos porque al final, aunque haya habido un suceso de hecho de origen, el que asume el gobierno tiene que tomar decisiones jurídicas para organizar el proceso.

Por tanto, yo no comparto la idea que algunos autores especialistas en esta materia plantean que puede haber

---

<sup>79</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:01:58\]](#)

<sup>80</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:02:12\]](#)

procedimientos de activación del proceso constituyente *de facto* o procedimientos jurídicos. Desde mi punto de vista, todos los procedimientos son jurídicos.<sup>81</sup>

### VÍAS JURÍDICAS – EJEMPLO DE PORTUGAL<sup>82</sup>

Porque si el movimiento de las fuerzas armadas en Portugal da un golpe de Estado, ese día no convoca la Constituyente; la convoca unos meses después de haber asumido el gobierno, a través de una forma jurídica que es el decreto de convocatoria. Es decir, que aunque el hecho detonante sea un hecho no jurídico, no quiere decir que no haya una regulación del inicio de la Constituyente. No conozco yo al menos ninguna situación en la cual se haya convocado la Constituyente porque una persona haya salido en la tele, por ejemplo, o haya dictado un bando y haya dicho que se convoca una Constituyente, porque incluso las constituyentes que no han sido realmente democráticas, las constituyentes que por tanto no son realmente constituyentes, incluso los mecanismos autoritarios al final utilizan el derecho para la convocatoria de una Constituyente. Por tanto, me parece que sea el detonante un hecho fáctico o sea el detonante un hecho democrático y jurídico, siempre va a haber una regulación jurídica, no va a haber una aparición de un proceso constituyente en el que no haya una iniciación jurídica.

### **[Diferentes vías jurídicas y políticas]**

---

<sup>81</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:02:39\]](#)

<sup>82</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:03:32\]](#) y [\[01:04:43\]](#)

Pero sí que podemos encontrarnos con diferentes formas jurídicas y políticas, de tomar esas decisiones de inicio del proceso constituyente.<sup>83</sup>

- **Poder de activar el proceso y cinco formas de hacerlo**
  - **Primera forma: regulación constitucional.**

***[Constituciones ya prevén convocatoria: caso Panamá]***

Por ejemplo, una cosa minoritaria en el derecho comparado, lamentablemente, es que las constituciones ya prevean cómo convocar una Asamblea Constituyente.<sup>84</sup>

**VÍA JURÍDICA – PREVISIÓN  
CONSTITUCIONAL – EJEMPLO DE PANAMÁ<sup>85</sup>**

En este caso, en Panamá hay una previsión constitucional que lo que hace es hablar de lo que se ha llamado Constituyente paralela, es decir, una Constituyente no originaria, y hay una previsión de que la Constitución indica que hay un camino.

***[Lo normal es que no haya en la Constitución un mecanismo previo de convocatoria]***

<sup>83</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:04:46\]](#)

<sup>84</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:05:02\]](#)

<sup>85</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:05:16\]](#) y [\[01:05:31\]](#)

Lo normal es que no haya una regulación constitucional que prevea la posibilidad de convocatoria de una Constituyente, al menos en sus elementos centrales.<sup>86</sup>

***[Entre los elementos contemplados: ¿Quién puede activar el proceso constituyente?]***

¿Cuáles son estos elementos centrales que normalmente están contemplados? Bueno, ¿quién puede activar el proceso Constituyente?<sup>87</sup>

- Los ciudadanos.
- Los poderes del Estado.

Dicho de otra forma, una primera posibilidad de activación es porque la propia Constitución regule un mecanismo para poder activar el proceso constituyente. Normalmente en los casos que eso se hace, se ha previsto que se pueda hacer:

- Desde la ciudadanía.
- Desde el poder público.

Desde los dos ámbitos son muy pocas las constituciones que prevén esto.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [01:16:22]

<sup>87</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [01:16:57]

<sup>88</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [01:39:09]

## **[Los ciudadanos]**

### **[Asamblea originaria prevista en la propia Constitución]**

Existe la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente originaria prevista en la propia Constitución.<sup>89</sup>

**VÍA JURÍDICA – ACTIVACIÓN POR CIUDADANOS -  
CONSTITUYENTE ORIGINARIA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN  
– EJEMPLO DE SUIZA<sup>90 91</sup>**

Este, por ejemplo, es el caso menos conocido en este contexto de Suiza. En el caso de Suiza la Constitución dice que cien mil ciudadanos que respalden con su firma una petición de convocatoria de una Asamblea Constituyente pueden obligar a que el Estado convoque un referendo en donde se vea si todos los ciudadanos del país, mayoritariamente, quieren efectivamente lo que los cien mil ciudadanos plantean, y, por lo tanto, a partir de ahí se pueda convocar a una Asamblea Constituyente. Por tanto, la propia Constitución está previendo desde *in illo tempore* el que se pueda activar una Constituyente originaria, una Constituyente que tenga la capacidad de cambiar totalmente el ordenamiento jurídico del país.

La Constitución suiza dice que cien mil ciudadanos, por lo tanto, ya sabemos quién puede proceder a una activación.

<sup>89</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:05:52\]](#)

<sup>90</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:06:02\]](#) y [\[01:06:53\]](#)

<sup>91</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:17:05\]](#) y [\[01:17:13\]](#)

**VÍA JURÍDICA – ACTIVACIÓN CIUDADANA - CONSTITUYENTE  
ORIGINARIA PREVISTA EN CONSTITUCIÓN – EJEMPLOS  
VENEZUELA, ECUADOR O BOLIVIA <sup>92 93</sup>**

Y esto mismo también está previsto en algunos casos más cercanos, como precisamente los ejemplos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Ahí tenemos las previsiones, por ejemplo, de Venezuela, de Ecuador, de Bolivia, en donde se prevé en la propia Constitución las reglas mínimas para comenzar a impulsar la posibilidad de generar un proceso Constituyente que lleve a la reelaboración completa del texto constitucional.

En el caso venezolano, o ecuatoriano, o boliviano, también ocurre lo mismo: se prevé que los ciudadanos también pueden activar el proceso constituyente mediante firmas y convocatoria de un referendo.

***[Lo normal es que no haya en las Constituciones una previsión para iniciar Constituyente]***

Pero, como digo, son casos excepcionales. Lo normal es que no haya en los ordenamientos constitucionales una previsión de cómo iniciar un proceso constituyente. Hay la previsión de cómo iniciar procesos de reforma constitucional, pero, claro, evidentemente no es lo mismo una reforma constitucional que una convocatoria a un órgano Constituyente que tenga la facultad

---

<sup>92</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:06:55\]](#) y [\[01:07:25\]](#)

<sup>93</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:17:19\]](#) y [\[01:17:31\]](#)

de cambiar completamente el ordenamiento jurídico y constitucional del Estado.<sup>94</sup>

### **[Convocatoria de una falsa Constituyente]**

Luego vamos a ver que no siempre se ha respetado lo que dice la Constitución en estos casos; por ejemplo:

#### **VÍA JURÍDICA – FALSA CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE VENEZUELA<sup>95</sup>**

El caso venezolano en 2017. El presidente Maduro dice que, en virtud de lo que está previsto en la Constitución, convoca una Asamblea Constituyente, pero lo hace irrespetando la Constitución, como es regla general del gobierno de Maduro, y lo hace, además, no con el objetivo real de cambiar la Constitución, sino con el objetivo, en fin, fraudulento de colocar un poder por encima de la asamblea nacional legislativa que controlaba la oposición.

Es decir, Maduro va a utilizar de manera fraudulenta lo previsto en la Constitución venezolana de 1999 y va a convocar un proceso constituyente, no porque quiera hacer una nueva Constitución, que nunca se hizo, sino porque, como habían perdido en las elecciones la mayoría en la asamblea nacional, que es el órgano legislativo de Venezuela, entonces Maduro o sus asesores o la gente que colabora con él le dijeron: ‘hombre, pues no hay ningún problema, la teoría de la Constitución dice que una asamblea Constituyente es plenipotenciaria y no está sujeta a los demás poderes del Estado,

---

<sup>94</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:07:26\]](#)

<sup>95</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:08:10\]](#) y [\[01:14:14\]](#)

pues nada, colocas una Constituyente y esta no hace nada más que, cuando el Parlamento aprueba una ley, la Constituyente aprueba un acto Constituyente contrario a esa ley y la declara inaplicable’.

Por lo tanto, no era un mecanismo para hacer una Constitución, era un mecanismo para avasallar y evitar que el Parlamento Nacional pudiera tomar decisiones vinculantes. Este tomaba una decisión — el Parlamento Nacional controlado por la oposición— y la falsa Constituyente convocada por el señor Maduro tomaba una decisión en sentido contrario para imponer, por la lógica de la superioridad de la Constituyente frente al legislativo ordinario, evitar que pudieran aplicarse las normas que aprobaba la oposición política en el órgano parlamentario.

A partir de ahí, ya fueron más directos: en lugar de hacer todas estas cosas tan complejas que fueron transitorias, lo que hicieron fue organizar los fraudes electorales correspondientes y ya con eso no tuvieron el problema de tener una Asamblea Nacional contraria a sus intereses, porque, sencillamente, dominaron la Asamblea Nacional. Pero, como en un momento dado aún se mantuvo el régimen que se había ido deteriorando progresivamente, pero aún se mantenían algunas apariencias de formalidades democráticas, pues se consiguió que en 2015 la oposición política ganara las elecciones legislativas. Esto demostró que hasta ese momento se respetaban las reglas democráticas de juego, aunque hubiera un deterioro del modelo; si no, nunca hubieran podido ganar, como pasó a partir de ahí. Ganaron limpiamente, pero, a partir de ahí, crearon este mecanismo de emergencia, que fue hacer una operación presuntamente Constituyente, que en realidad era una operación para bloquear las decisiones de la Asamblea Nacional.

Hay que tener muchas veces cuidado porque estos son mecanismos delicados que hay que manejar con cuidado y, sobre todo, no hay que ponerlos en manos de desaprensivos, como puede ser el caso del presidente de Venezuela actual.

***[Errores de redacción por parte de los Constituyentes]***

Me interesa mucho poner de relieve el que, para hacer eso, Maduro ya tuvo que hacer una primera maniobra inconstitucional (de las muchas que hizo antes y después). Y es que la Constitución venezolana no deja del todo claro, por un error de redacción de los constituyentes que no dejó claro explícitamente que el presidente de la república podría convocar a una Constituyente y era necesario que se hiciera una consulta a la ciudadanía para activar el proceso Constituyente. Por eso también hay que tener mucho cuidado cuando se redacta la Constitución y en los detalles está el demonio.

Venezuela. Cuando se hace el debate Constituyente, efectivamente, en las actas está reflejado que se plantea que el presidente puede iniciar el proceso, pero tendrá que hacer un referéndum para que la gente decida si quiere un proceso Constituyente o no. Pero como Maduro había visto que acababa de perder las elecciones de 2015, dijo: “si hago un referéndum, me van a decir que no”, y por lo tanto convocó la Constituyente directamente él, saltándose el paso que tenía que darse de una consulta popular que aceptara o no.

Por eso son muy importantes las consultas populares, porque son la manera de develar o de poder frenar el que haya usos indebidos del proceso constituyente con fines que no sean la mejora del orden político, económico y social del país, sino que sean maniobras políticas de determinados factores de poder que pretendan usar de manera ilegítima el proceso Constituyente.

Por eso me parece que este es un elemento muy importante. En este ejemplo, como digo, el texto constitucional no estaba del todo claro si ustedes lo leen, pero sí que estaba claro que la voluntad del Constituyente era que tenía que hacerse esa consulta popular, pero esa consulta popular no se hizo.

### **[Convocar reglas de manera inconsulta]**

Analizaremos ahora, posteriormente, entre las diferentes maneras de convocar la Constituyente, una manera que es convocar unas reglas de manera inconsulta, de manera no consensuada con otras fuerzas políticas.<sup>96</sup>

#### **VÍA JURÍDICA – REGLAS INCONSULTAS – EJEMPLO DE VENEZUELA<sup>97</sup>**

Este es un ejemplo de libro, un ejemplo clásico: en el 2017 Maduro va a aprobar unas reglas de convocatoria de una Asamblea Constituyente hechas por el partido de gobierno, sin negociar con la oposición e imponiendo esas reglas, como había impuesto también el que no se hiciera un referéndum consultivo a la población.

#### ▪ **Segunda forma: legislativo-constituyente.**

En segundo lugar, puede ocurrir también que el inicio del proceso constituyente se haya realizado por la vía de la autotransformación del legislativo en Constituyente es decir cuando miramos los modelos comparados nos vamos a encontrar con que en algunos países no ha habido en sí mismo un proceso de convocatoria de una Constituyente sino lo que ha

---

<sup>96</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [01:14:14]

<sup>97</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [01:14:29] y [01:14:49]

habido ha sido un acuerdo de las fuerzas políticas para que el legislativo ordinario se convierta en Constituyente.<sup>98</sup>

**[Una fórmula de activación: el legislativo se reconvierte en Constituyente]**

Vimos que había, por un lado, una fórmula que era la del legislativo ordinario que se autoproclama Constituyente y se reconvierte a Constituyente.<sup>99</sup>

**AUTOTRANSFORMACIÓN DEL LEGISLATIVO  
EN CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE ESPAÑA<sup>100 101</sup>**

Esto por ejemplo ha pasado en España en 1978. Nosotros salíamos de una dictadura, se convocaron elecciones generales democráticas por primera vez con la concurrencia de todo tipo partidos políticos. Las cortes no se presentaron como constituyentes, nunca hablaron de que iban a hacer una Constitución y cuando se instalaron decidieron que aprobaban una decisión de la mesa del Parlamento por el cual se creaba una comisión de Constitución y se iniciaba un proceso redacción de una Constitución democrática. O sea, fue una cuestión en la cual no hubo un proceso dirigido, sino que fue una decisión de los de los propios legisladores de convertirse en constituyentes.

<sup>98</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:39:40\]](#)

<sup>99</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[00:06:46\]](#)

<sup>100</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:40:15\]](#) y [\[01:41:11\]](#)

<sup>101</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:06:55\]](#) y [\[00:07:05\]](#)

---

## AUTOTRANSFORMACIÓN DEL LEGISLATIVO EN CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE UNIÓN SOVIÉTICA <sup>102</sup>

Esto mismo, por ejemplo, pasó en los Estados que formaban parte de la Unión Soviética. Como ustedes saben la Unión Soviética está estaba conformada no solamente por Rusia (que era el núcleo duro de la Unión Soviética) sino por otra serie de países como Letonia, Estonia, Lituania, Georgia, Azerbayán, en fin. Había toda una serie de repúblicas que eran satélites en realidad de la Unión Soviética y que cuando esta cae se convierten en países independientes y se dotaron de una presunta Constitución. Yo no he analizado todo los casos pero me da la impresión de que no deben ser muy democráticas las constituciones de todas esas zonas no muy claras de la Asia Menor y del norte de Europa, las de Estonia y Lituania y tal, un poquito más transparentes, pero en todos esos casos se siguió también el criterio de que no se convocó una Constituyente sino que se convocaron elecciones parlamentarias y cuando el Parlamento fue electo democráticamente se auto consideró Constituyente y elaboró una Constitución.

### ***Poder Constituyente -vs- poder constituido***

Esta solución por tanto que se ha dado en diferentes países del mundo creo que es poco conveniente. Primero porque en la teoría de la Constitución uno de los elementos fundamentales es precisamente la diferenciación entre poder constituyente y poderes constituidos, es decir, todo el modelo teórico del

---

<sup>102</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. Youtube. Escuchar entre [\[01:41:10\]](#) y [\[01:42:19\]](#)

constitucionalismo se basa en que tiene que haber una escisión entre quien diseña la Constitución y pone límites y los que ejercen el poder y están limitados por estas decisiones que se han tomado por el colectivo nacional, por la ciudadanía del país.<sup>103</sup>

***[Autotransformación de un poder estatal en constituyente es adulteración de Constituyente]***

Desde esa perspectiva, por tanto, no parece conveniente que, no solo el Legislativo, sino que cualquier poder del Estado se arrogue la capacidad constituyente. Y cuando así lo hacen yo creo que lo que hay que entender es que eso no es un verdadero proceso constituyente, es una de tantas adulteraciones de la idea constituyente que vemos que han existido en la historia de la humanidad.<sup>104</sup> Pero además y ustedes pueden decir: vamos a ver si el caso por ejemplo francés de 1945 es muy muy interesante.

**AUTOTRANSFORMACIÓN DEL LEGISLATIVO  
EN CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE FRANCIA<sup>105</sup>**

Acaba la guerra, los franceses habían tenido un gobierno sometido al gobierno alemán. Sabéis que Francia fue invadida en la Segunda Guerra Mundial fue y la mitad del territorio quedó bajo dominio directo de los alemanes, gobernada por delegados militares del

<sup>103</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:42:20\]](#)

<sup>104</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:44:50\]](#)

<sup>105</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:45:13\]](#) y [\[01:47:54\]](#)

Reich, y la otra mitad sur de la República francesa estuvo gobernada por los franceses, a través de un gobierno títere que encabezaba el general Pétain. El aceptó gobernar la mitad de Francia, pero siempre dentro de los paradigmas de colaboración con el poder ocupante.

Por supuesto cuando se retiran (no se retiran, los echan) con la ofensiva aliada que llega y expulsa a los alemanes de Francia y se cae y derrumba el gobierno títere de Vichy (el gobierno estaba ubicado en la ciudad de Vichy) y, por lo tanto, hay un vacío constitucional. Bueno ¿y ahora cómo se gobierna el país? porque se gobernaba siguiendo las instrucciones que daba el Führer.

Por lo tanto, nada más acabar la guerra y declararse la liberación de Francia, se activa un proceso Constituyente y ese proceso se inicia y se plantea a los franceses una pregunta de activación del proceso constituyente: ¿les parece a ustedes bien que se convoque unas elecciones para una asamblea nacional legislativa pero que esa asamblea nacional legislativa también ejerza funciones constituyentes y elabore una Constitución? y los franceses dijeron sí.

Dijeron sí, pero debido a esta razón: porque en realidad lo que estaban eligiendo era una Constituyente que iba a tener funciones legislativas. En realidad, la pregunta lo que estaba diciendo es: ¿vamos a elegir un solo órgano? porque no tiene sentido elegir dos al mismo tiempo y la función importante es la de hacer la Constitución. En realidad, lo que estaban haciendo los franceses, es decir: vamos a elegir una Constituyente que pueda hacer temporalmente también legislación como órgano legislativo para no duplicar en exceso el trabajo del Estado y la labor representativa.

***[Que se pueda diferenciar entre votar por un legislativo y votar por una Constituyente]***

Pero, aun así, hay un elemento importante por el cual me parece que es fundamental que no se haga y no se delegue o se atribuya

ilegítimamente la función constituyente a un legislativo. Y es que los ciudadanos tienen que saber que no es lo mismo tomar decisiones en el marco de una Constitución, que elaborar una Constitución que pueda cambiar el marco de relaciones dentro del Estado.

Es decir, yo como ciudadano tengo que tener diferenciado que si voy a votar y voy a votar para elegir un legislativo sé que ese legislativo va a poder hacer muchas cosas, pero va a haber algunas cosas que no va a poder hacer porque están prohibidas por la Constitución.

Y no es lo mismo cuando yo voto a un poder limitado, que cuando yo voto a unas personas que van a poder cambiar ese marco general de limitación del poder. Yo debo tener el criterio de poder pensar que una persona puede ser un buen legislador, pero no le encargaría que estableciera los límites para el funcionamiento del poder. Y, al contrario, puedo entender que una persona que pueda ser muy buena para diseñar límites y contrapesos, porque es una persona honesta y decente y, en cambio, luego sea un inútil para gestionar y no pueda ser un buen presidente de la república o no pueda ser un buen ministro o no pueda ser un buen parlamentario.

Yo puedo discriminar y debo discriminar en mi decisión; pero para que yo pueda discriminar tiene que haber dos convocatorias separadas.

Cosas excepcionales son como las que estamos hablando del caso francés. Un caso en el cual tú vas a elegir una asamblea no tiene sentido que elijas dos asambleas el mismo día porque más o menos vas a votar me imagino con una política de arrastre de voto, no lo normal es que la gente acabe votando las mismas cosas por lo tanto era, hasta cierto punto sensato refundir, pero refundir sobre la base de que obviamente para los ciudadanos lo importante era que era una Constituyente. Lo importante no era que estábamos hablando de un Legislativo que pasaba a hacer funciones constituyentes sino una Constituyente que también tendría entre sus funciones alguna tarea de tipo legislativo por las circunstancias del caso, es decir, saliendo una guerra en donde había que tener un cierto grado de agilidad. <sup>106</sup>

Este modelo de autodesignación como Asamblea Constituyente del legislativo ordinario ya lo tenemos presente desde los orígenes. <sup>107</sup>

**AUTOTRANSFORMACIÓN DEL LEGISLATIVO  
EN CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE ESPAÑA <sup>108</sup>**

Hemos comentado el caso de España.

---

<sup>106</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:47:54\]](#)

<sup>107</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:50:17\]](#)

<sup>108</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:50:26\]](#). Breve comentario: “Hemos comentado el caso de España”.

**AUTOTRANSFORMACIÓN DEL LEGISLATIVO  
EN CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE GRECIA <sup>109</sup>**

También es el caso, por ejemplo, de Grecia donde, en 1975 se elige un Legislativo y este se atribuye la potestad constituyente.

Como digo me parece que es una situación no deseable, pero de todas formas una situación muy antigua.

**AUTOTRANSFORMACIÓN DEL LEGISLATIVO  
EN CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE FRANCIA <sup>110</sup>**

También en Francia durante el final del proceso revolucionario precisamente se produce cuando Napoleón con sus partidarios decide que el Legislativo ordinario se convierta en Constituyente y elabore lo que se presentó como la última Constitución de la Revolución la de 1799. Esta no fue, en realidad, una Constitución porque no pretendía limitar el poder, sino que era una Constitución que permitía entregarle todo el poder a Napoleón y a partir de ese momento que se sustituyera el directorio tripartito por la figura de un mando único dentro de la República en manos del que posteriormente sería autoproclamado como emperador.

---

<sup>109</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [01:50:33]. Breve comentario: “También es el caso, por ejemplo, de Grecia donde, en 1975 se elige un Legislativo y este se atribuye la potestad constituyente”.

<sup>110</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [01:50:49] y [01:51:38]

Por tanto, tenemos ejemplos desde los orígenes. Tenemos ejemplos de todo en los orígenes de modelos democráticos, de reacción antidemocrática y de transformación del Legislativo en Constituyente. Vamos a encontrar ejemplos de casi todo en la historia, pero hemos de empezar a discernir entre:

1. ¿Cuáles son los ejemplos buenos y razonables desde la teoría de la Constitución?
2. ¿Cuáles son adulteraciones o pseudo modelos de Asambleas Constituyentes?<sup>111</sup>

▪ **Tercera forma: grupo con reglas inconsultas.**

Una tercera forma de activación es el establecimiento de unas reglas jurídicas que son acordadas por el grupo dominante. Es decir, el caso en el cual un grupo dominante, por las circunstancias que sean y ahora veremos varios supuestos, decide crear unas reglas de convocatoria de la Constituyente de manera inconsulta, es decir, yo pienso que debe ser así y tengo la capacidad de aprobar las normas y convoco una Constituyente.

Este mecanismo no es deseable, desde mi punto de vista, porque las reglas de convocatoria de una Constituyente que queremos que sea un campo de juego compartido por todos y en donde todos puedan participar y dialogar, no puede estar diseñado de una manera unilateral por uno de los contendientes o por uno de

---

<sup>111</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:51:39\]](#)

los que van a participar en ese proceso constituyente y por lo tanto, tiene que ser algo plural el diseño.

Pero es verdad que algunos de esos diseños que no han sido muy participativos, sin embargo, han dado lugar a reglas muy democráticas de convocatoria de constituyentes.

Y otros, en cambio, han dado lugar a normas nada democráticas de convocatoria, no de constituyentes sino de pseudo constituyentes, de procesos que se han intentado presentar como constituyentes pero que en realidad no son procesos legítimamente que podamos considerar como procesos constituyentes.<sup>112</sup>

### ***[Dos tipos de grupo dominante]***

¿Cuáles son algunos ejemplos de las reglas jurídicas establecidas por un grupo dominante? bueno ahí hay dos cuestiones.<sup>113</sup>

1. Una primera es diferenciar entre el hecho de que el grupo dominante llegue al poder mediante una situación revolucionaria o fáctica y ese grupo dominante legitimado por el propio hecho revolucionario se considere en capacidad de convocar ese proceso constituyente con

---

<sup>112</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:52:10\]](#)

<sup>113</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:53:48\]](#)

---

unas reglas que él mismo decide de manera como digo poco consulta o nada consulta con otros actores.<sup>114</sup>

2. El segundo bloque [o la segunda cuestión] que podíamos decir que existe es el de unas reglas establecidas de manera unilateral por el grupo dominante pero no de un gobierno revolucionario que tiene su legitimidad en la propia revolución o en el propio golpe de Estado como situación de hecho, sino bajo una situación de derecho.<sup>115</sup>

- **Grupo dominante por revolución**

Una primera es diferenciar entre el hecho de que el grupo dominante llegue al poder mediante una situación revolucionaria o fáctica y ese grupo dominante legitimado por el propio hecho revolucionario se considere en capacidad de convocar ese proceso constituyente con unas reglas que él mismo decide de manera como digo poco consulta o nada consulta con otros actores.<sup>116</sup>

**REGLAS JURÍDICAS DEL GRUPO DOMINANTE  
MEDIANTE REVOLUCIÓN – EJEMPLO DE RUSIA<sup>117</sup>**

---

<sup>114</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:54:02\]](#)

<sup>115</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[02:05:17\]](#)

<sup>116</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:54:02\]](#)

<sup>117</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:54:34\]](#) y [\[01:56:14\]](#)

El ejemplo más claro de este modelo revolucionario puede ser Rusia en 1917, donde se produce una revolución, se derriba el poder del Zar y el gobierno provisional, sin legitimación democrática, sino simplemente por haber ganado la revolución y haberse hecho con el poder, convoca un proceso constituyente democrático.

El origen no es democrático pero, sin embargo el resultado es democrático pues hay un proceso en donde se pueden presentar todos los partidos, ganan los moderados Mencheviques junto con el partido socialista más un poco más radical, en donde los Bolcheviques sacan un 20% de los votos, en donde las derechas y el centroderecha zarista o no zarista también consigue su representación, es decir, es un proceso democrático, abierto, pluralista, pero está organizado por unas personas que no negocian con el zarismo las condiciones para ese proceso constituyente sino que asumen el poder se encuentran en una posición de dominio y deciden promulgar unas normas de convocatoria de la Constituyente de manera inconsulta o, como mucho, consulta entre los propios que habían asumido el poder de manera revolucionaria.

Por tanto, su origen es no democrático sin embargo hay regulación democrática que da lugar a un proceso democrático. Este luego va a ser truncado porque los Bolcheviques van a dar un golpe de Estado y van a disolver la Asamblea Constituyente electa por los ciudadanos rusos.

**REGLAS JURÍDICAS DEL GRUPO DOMINANTE  
MEDIANTE REVOLUCIÓN – EJEMPLO DE PORTUGAL<sup>118</sup>**

---

<sup>118</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. Youtube. Escuchar entre [01:56:15] y [02:04:58]

---

El segundo ejemplo que podemos referenciar es precisamente el Portugal de 1974. En Portugal para los que no tengan alguna noticia actualizada de la situación allá y contextualicemos la cosa: Portugal era una dictadura desde los años 20; era una dictadura de corporativismo fascista, donde no había pluripartidismo, estaban perseguidos los partidos que no estaban dentro del orden del Estado nuevo (que así se llamaba el proyecto político de corte fascista) y ese Estado había pervivido después de la Segunda Guerra Mundial y siguió funcionando hasta 1974.

Portugal en los años finales de los 60's y principios de los 70's había tenido una crisis de identidad muy importante porque las colonias que habían tenido durante mucho tiempo (había otras como Macao, otras pequeñas Islas) pero las fundamentales eran Mozambique y Angola. Esas colonias se independizan y comienzan una guerra civil.

La pérdida de las colonias produce un problema importante de identidad y produce un malestar muy importante también en el ejército, que se siente maltratado. El ejército pensó que el gobierno nacional no había destinado los recursos suficientes para que funcionara adecuadamente el ejército colonial y pensaba que había una desviación de fondos en beneficio de los gobernantes y que no atendían las necesidades del ejército y tampoco las del pueblo.

Al mismo tiempo, y esto es muy importante en el caso portugués, existió una infiltración del partido comunista dentro del ejército. El partido comunista, que era clandestino, dirigió algunos de sus militantes a que ingresaran en las fuerzas armadas y se hicieran militares. Esas personas que no eran de alta graduación (eran tenientes, capitanes, comandantes del ejército) no eran generales fueron los que comenzaron a hablar con sus compañeros, a explicarles que el sistema era un sistema no democrático que abusaba, y que no había derechos para los ciudadanos. Decían además que, a ellos como ejército, los habían abandonado en la guerra colonial y los habían maltratado y por lo tanto alimentaron

mucho el sentimiento antigubernamental dentro de las fuerzas armadas.

Por ello se generó un movimiento que incluía, no solamente comunistas, sino también otros oficiales que eran simpatizantes del partido socialista o (no quiero decir que fueran militantes sino simpatizantes de las ideas socialista). Otros militantes que eran simplemente demócratas de derecha, pero que eran demócratas, crearon un movimiento subversivo clandestino que preparó un golpe de Estado y en 1974, efectivamente, dieron ese golpe de Estado.

No contaron con muchas de las unidades del ejército, pero sí con algunas unidades cercanas a Lisboa y consiguieron hacerse con el poder porque en realidad el poder ya no tenía legitimidad.

El momento, digamos, clave de esa revolución es cuando uno de los generales más importantes del ejército sale del Ministerio de la Defensa y se dirige a un carro de combate que estaba teóricamente a las órdenes del gobierno contra los golpistas que estaban enfrente. El general le dice al del carro de combate: dispare sargento y el sargento no dispara. O sea, esa es la visualización de ese general que ya no manda. La gente ya no está dispuesta a obedecer una orden represiva y por lo tanto lo que se produce es que los que iban a luchar contra los sublevados se unen a los sublevados y juntos hacen que triunfe el golpe de Estado.

Ese triunfo de sectores militares (no todos los militares) de hecho luego más tarde en el proceso constituyente hubo un contragolpe de extrema derecha porque había muchos militares dentro del ejército que eran partidarios del viejo régimen y que se reorganizaron para intentar revertir también a través de otro golpe que encabezó el general Antonio de Spínola, pero fracasó porque fue abortado convenientemente.

Os cuento este contexto para que veamos. Bueno en 1974 estos militares promueven un golpe de Estado y por lo tanto un derrumbamiento instantáneo. En horas se cayó el poder político y militar del Estado, del Estado fascista y asumió el poder una Junta Militar. Fue una Junta Militar que, como he dicho, planteó que su objetivo no era gobernar sino convocar una Constituyente y cuando se convocara la Constituyente ellos se volvían a sus cuarteles.

De todas formas, crearon un movimiento que representaba a estos sublevados que se llamó el Movimiento de las Fuerzas Armadas y este movimiento era como la especie del partido militar que promovía todas las acciones encaminadas a hacer la Constituyente.

Pues bien, este Movimiento de las Fuerzas Armadas es el que redacta el decreto de convocatoria de la Constituyente y hace un decreto de convocatoria super democrático. Reconoce todos los partidos, dice que todos se pueden presentar, reconoce los derechos de reunión, manifestación, publicidad, da acceso gratuito a los partidos (que estaban hasta ese momento ilegalizados) para que puedan expresar sus opiniones en los medios de comunicación, es decir, reconoce el voto libre y secreto a todos los ciudadanos y ciudadanas mayores de edad de la República.

Se trata de una propuesta claramente de un proceso Constituyente democrático, pero lo hacen de manera inconsulta. Ellos no hacen una consulta con los partidarios del Salazarismo, del fascismo que gobernaba hasta ese momento y negocian los términos de la forma en que va a ser la Constituyente. Ellos toman una decisión y dicen: la Constituyente va a ser así porque si negocio entre otras cosas va a ser menos democrática, porque con los anti demócratas en la negociación vamos a tener que hacer alguna concesión y no vamos a hacer un proceso realmente democrático.

Por tanto, ahí se produce ese proceso que fue emblemático en Europa y también creo que en algunos países de América Latina llegó a ser emblemático. De hecho, como he contado hace un rato creo

que fue el modelo adoptado por los militares venezolanos cuando dan el intento fallido de golpe de estado del 92.

Y con ese proyecto pues estamos en presencia de lo mismo: una fórmula no consensuada en la que no hay una contraposición de posiciones y se llega a un acuerdo sobre cómo hacer la Constituyente, sino los que han ganado en el golpe de Estado dicen cómo hay que hacer la Constituyente, aunque luego el resultado sea democrático, pero eso no quiere decir que el origen es democrático porque evidentemente no estuvo basado en ninguna votación, en ninguna legitimidad democrática y en ningún debate democrático.

Por eso creo que siempre es importante discernir entre los orígenes de las cosas y cómo se derivan. Un origen como este, no democrático, sin embargo, tiene una consecuencia democrática, una Constitución democrática como la venezolana del 99 puede generar una realidad no democrática 15 o 20 años después, porque hay que diferenciar entre lo uno y lo otro.

Puede haber un origen correcto o incorrecto y en cambio una evolución correcta o incorrecta en sentido contrario al origen, por tanto, estas cosas también hemos de tenerlas claras para poder tener una visión razonable de lo que ocurre.

Hemos estamos hablando de reglas establecidas por un grupo dominante en este caso que llega al poder por una fórmula revolucionaria, una fórmula no democrática. No son un gobierno establecido sino un gobierno que llega de manera disruptiva.

- **Grupo dominante no revolucionario**

El segundo bloque que podíamos decir que existe es el de unas reglas establecidas de manera unilateral por el grupo dominante

pero no de un gobierno revolucionario que tiene su legitimidad en la propia revolución, sino bajo una situación de derecho.<sup>119</sup>

Es en los casos en los cuales ya hay un gobierno que está constituido y que sin embargo activa de manera unilateral un proceso constituyente porque, como veremos más adelante otro de los modelos es el de un gobierno constituido que elabora unas normas de manera consensuada. Estamos hablando ahora de hacer normas de manera de manera no consensuada.<sup>120</sup>

Ejemplos:

**REGLAS UNILATERALES DE GRUPO DOMINANTE, GOBIERNO  
CONSTITUÍDO – EJEMPLO DE CHILE<sup>121</sup>**

Este modelo lo podemos ejemplificar en Chile en el año 24-25 con el gobierno Alessandri. El presidente Alessandri es de corte demócrata progresista que llega mediante unas elecciones democráticas al gobierno y que cuando comienza a aplicar determinadas reformas económicas y estructurales es derrocado por un golpe de Estado militar.

Sin embargo, como acababa de ganar las elecciones y tenía una amplia popularidad, sus partidarios comenzaron a organizar una resistencia contra el gobierno militar de tal manera que este se dio cuenta de que no podía controlar una situación que mayoritariamente estaba en contra de ellos y curiosamente volvieron

---

<sup>119</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[02:05:17\]](#)

<sup>120</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[02:05:17\]](#)

<sup>121</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar entre [\[02:06:13\]](#) y [\[02:09:51\]](#)

a restituir a Alessandri de presidente de la República. Un fenómeno bastante curioso el que los propios golpistas lo vuelven a colocar.

*[Paréntesis]* Bueno por cierto es lo mismo que pasó con Chávez en el año 2002. Este año los militares le dieron un golpe de Estado y cuando salió la gente a la calle a protestar contra la destitución del presidente Chávez se vieron en la tesitura de tener que reprimir a miles de personas o volver a poner al presidente del gobierno y en ese momento decidieron poner otra vez en el gobierno al presidente. Chávez estuvo tres días en la cárcel, en la isla Orchila y luego volvió otra vez a ejercer el poder. Son situaciones bastante raras en las cuales los golpistas reculan de su propia decisión y vuelven a restablecer al gobernante. *[Fin del paréntesis]*

Cuando Alessandri vuelve decide que va a convocar un proceso constituyente porque había un sistema parlamentario que había sido bastante disfuncional, que había generado mucha inestabilidad política en el país porque no había gobiernos estables. Alessandri plantea que tiene que haber una Constituyente que cambie el sistema o un presidencialismo y entonces él, como gobierno restaurado por los militares (él no ha llegado de una manera fáctica sino democrática lo único es que lo echaron y volvió) plantea (y por lo tanto es un caso de gobierno constituido que promueve un proceso Constituyente) y aprueba unas normas según su criterio y no negocia con ninguna otra fuerza política del espectro político porque desconfiaba.

Además, organiza un proceso Constituyente bastante autoritario, aunque venía de una corriente progresista. Su diseño es muy autoritario: nombra un consejo asesor de 100 personas, pero en realidad la Constitución la redacta él con un grupo de profesores universitarios. Es decir, un procedimiento, así como hemos visto que los militares de Portugal hacen un procedimiento muy democrático o que también en Rusia (1917) se hace un procedimiento muy

democrático por una situación no democrática, sin embargo, en este caso, desde una situación democrática de un gobierno electo se hace una convocatoria de Constituyente o de proceso constituyente que en realidad no es un proceso constituyente y que adolece de muchas falencias.

### **REGLAS UNILATERALES DE GRUPO DOMINANTE, GOBIERNO CONSTITUÍDO – EJEMPLO DE ECUADOR**<sup>122</sup>

Otro ejemplo de estos supuestos de un gobierno que, de manera unilateral plantea unas normas constituyentes sin haberlas pactado con otros actores políticos, es el caso de Ecuador en el año 2007.

En Ecuador, para contextualizar un poco la situación, había una crisis política bastante importante. En el país se habían producido diversas revueltas populares bastante fuertes. En 1996 fue derrocado el presidente de la república por una movilización masiva popular que provocó que tuviera que salir en helicóptero hasta el aeropuerto y un avión para largarse al exilio. Eso abrió el paso a la convocatoria de una pseudo Constituyente en realidad una Convención Constitucional.

[...]

Hicieron una Convención Constitucional limitada, porque no podía cambiar toda la Constitución sino solamente algunas partes y esa solución no resolvió la crisis política del país. La gente pensó que eso fue un fraude y por eso, a pesar de que se aprobó una Constitución en 1998 (yo estuve participando en ese proceso como observador y también como asesor) pues fue un proceso muy elitescos donde se

---

<sup>122</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. Youtube. Escuchar entre [\[02:09:52\]](#) y [\[02:31:10\]](#)

cambió prácticamente nada. Era como una especie de maniobra de aparentar como que se cambia todo, pero en realidad no se cambiaba nada y ese proceso no resolvió la crisis política y social que había en el país.

***[Ante la crisis política continúa un movimiento pro constituyente democrática]***

Por eso continuó un movimiento pro constituyente democrática, se volvió a derrocar a otro segundo presidente de la república, a Mahuad, de corte centro derecha.

Luego ese presidente que fue derrocado por una movilización cívica militar pero pacífica. Eso fue una manifestación en donde gente de las organizaciones sociales, del movimiento indígena y militares (normalmente militares de gradación media, comandante y coroneles) pero sin armas, tomaron el palacio de gobierno. O sea, se fueron en manifestación llegaron ante la primera línea de defensa del Parlamento y como se trataba de un gobierno deslegitimado previamente los soldados vieron allí unos cuantos coroneles en la primera fila con los indígenas cogidos del brazo, abrieron el cerco y dejaron pasar a la gente. El presidente volvió a salir en helicóptero (tienen un helipuerto muy bueno allí para prevenir estas cosas) hacia el aeropuerto y se fue al exilio.

Uno de los coroneles que participa en esa movilización cívico-militar para sacar del gobierno a Mahuad es precisamente el que luego sería presidente de la república: Lucio Gutiérrez. El también acaba siendo expulsado del poder por unas manifestaciones populares y cuento todo esto para que veáis que es un país que estaba en crisis permanente porque un país en donde en 10 años derriban a tres presidentes de la República, creo que pone de relieve que había una crisis social y política importante.

***[Ante crisis constantes crisis presidenciales, la gente reiteraba exigencia de constituyente]***

Ya cuando se derribó a Abdalá la gente pedía: fuera Abdalá, queremos una Constituyente, pero eso lo intentaron camuflar con una convención constitucional y eso no resolvió el problema de fondo porque la gente sintió que era un fraude y siguieron pidiendo una Constituyente. Cuando derriban a Mahuad, la gente dice: fuera Mahuad queremos una Constituyente. No se hace nada y entra en el gobierno el vicepresidente Mahuad, que era Novoa (apellido con v, el de ahora es con b, es de otra familia), y cuando posteriormente gana las elecciones Lucio Gutiérrez y al ser derrocado también la gente se moviliza diciendo: fuera Lucio Gutiérrez, queremos una Constituyente.

***[Factores reales de poder interceden para evitar la Constituyente]***

El gobierno de transición que se organiza cuando cae Lucio Gutiérrez, presidido por su vicepresidente el señor Palacios, de verdad creyó que iba a hacer una Constituyente. No obstante, se produjo una organización de dirigentes políticos o exdirigentes políticos muy importantes de América Latina que, coordinados con determinados sectores económicos y financieros nacionales e internacionales, decidieron que había que evitar que hubiera un proceso Constituyente. Eso se lo cuento a ustedes porque yo estaba allí, no porque me lo han contado o lo he leído en un libro. Estos señores que forman parte de un grupo que se llama club de Madrid que es un grupo de expresidentes de las repúblicas latinoamericanas y españolas de gobiernos españoles de corte centro derecha y corte centro izquierda, es decir, internacional socialista o internacional demócrata cristiana.

Ahí, por ejemplo, estaba Menem, estaba el brasileño que era un académico muy respetable hasta que cogió la presidencia de la República, Cardoso. Estaba Lagos, el ex presidente chileno, en fin,

había bastantes expresidentes que estaban en ese grupo que es un grupo de presión política. Este grupo recibe dinero de grupos económicos importantes que trabajan en América Latina, tales como petroleras, bancos, etcétera y con eso financian su actividad.

El grupo ofrece al presidente Palacios (que acaba de heredar la presidencia de la República porque su presidente ha tenido que irse del país) ayuda para hacer el proceso Constituyente que tenía que hacer. Los responsables burocráticos de este grupo miran en España quién sabe de procesos constituyentes y ven por el nombre Roberto Viciano y me llaman: Hola muy buenas, sabemos que usted es un experto en procesos constituyentes y en Ecuador hay una situación. Sí, sí conozco el tema. Es que queríamos ver si usted podría ir allí a asesorar. No tengo ningún inconveniente. Me digo qué raro, investigo quiénes son porque yo no había oído hablar de ellos, son bastante discretos. Investigo y veo que son ex presidentes de la República apoyando un proceso Constituyente lo cual aún me motivó más a decir: esto no me lo pierdo.

El que dirigía ese grupo de trabajo que teóricamente a asesoraba al gobierno ecuatoriano para que se hiciera el proceso Constituyente, en realidad le estaban asesorando para que no se hiciera el proceso Constituyente. Yo asisto un día a una reunión en la que viene desde Chile un senador llamado Vieira Gallo. Muy buen tipo, simpático. Este señor llega a la reunión y sin encomendarse a Dios y al diablo sobre quiénes estaban en esa reunión (supongo que pensó que éramos todos de su confianza) nos reúne ahí a los tres asesores que estábamos en Quito y nos dice: bueno ya saben ustedes que aquí hay que impedir que se haga este proceso Constituyente. Yo, poniendo cara de: claro es lo a lo que hemos venido. Esto se pone interesante y me quedo ahí calladito y el hombre empieza y dice: vamos a traer a Cardoso el día tal, con la excusa de que va a dar una conferencia en la Universidad Católica; ya he hablado yo con los de la Universidad Católica para que lo inviten. Y entonces cuando venga vamos a

organizar, diciendo que viene porque va a dar una conferencia, un almuerzo con el presidente y entonces le va a insistir en la comida que la Constituyente es horrorosa, que es fatal, que va a desestabilizar el país, que tal. Continuó diciendo: a la semana siguiente va a venir Felipe González el presidente del gobierno español y entonces vamos a organizar un encuentro con empresarios. Ya he hablado con los empresarios para que lo inviten y organizaremos un desayuno, aprovechando que está por otro motivo, con el presidente para que le insista diciéndole que ... y este señor Vieira Gallo hizo una lista de la llegada al país de otros y casualmente, en cuatro semanas, llegaron al país como cinco expresidentes de las repúblicas, de diferentes tendencias políticas que todos venían con una misión. Lo otro era una cobertura, la misión real era decirle al presidente que no había que hacer una Constituyente.

Cuento esto y he puesto nombres y apellidos para que vean ustedes que todo esto es comprobable y no es una ficción. Bueno pues así funcionan las cosas. A veces no nos enteramos, pero así funcionan las cosas.

Entonces digo todo esto porque el señor Palacios fue convencido obviamente de que no había que hacer el proceso Constituyente. Fueron bastante eficientes nuestros amigos expresidentes de las repúblicas y, efectivamente, el presidente retiró su propuesta de hacer la Constituyente del programa.

### ***[La renuncia del ministro de economía Rafael Correa ante presiones del FMI]***

En ese momento (y con eso ya terminamos porque sé que me estoy excediendo del tiempo, pero voy a terminar con esta anécdota que creo que es interesante) cuando el presidente Palacios retira la propuesta en ese gobierno que él tenía de transición (porque había tenido que irse el presidente de la república y se crea un gobierno de transición) se había colocado de ministro de economía a un tal

Rafael Correa, un profesor de economía poco conocido. Las encuestas decían que solamente lo conocía el 2% de la población. A este hombre le encargan que haga las reformas económicas del caso y cuando asume la cartera llega una [delegación] del Fondo Monetario Internacional donde viene un señor vestido con una chaqueta muy bonita y con un papel dice al ministro de economía: mire tiene usted que hacer estas cositas; aquí le dejo la lista y dentro de un mes vuelvo para ver qué ha hecho usted.

El entonces ministro de economía, Correa, coge la lista, la lee toda y parece que no le gusta y hace una conferencia diciendo: ha venido el Fondo Monetario Internacional y no me parece que estas sean las soluciones del país. Yo, por lo tanto, no voy a aplicar ninguna de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional. Por supuesto estos llamaron al señor Palacios y le dicen: hombre, pero cómo se le ocurre a su ministro decir que no hacer caso de lo que decimos nosotros en este documento tan sensato y preparado que hemos presentado tal y cual. Y por supuesto el presidente Palacios hace un discurso y en público le dice a su ministro: bueno espero Rafael que reconsideres todo esto que ha dicho porque hay que hacer caso al Fondo Monetario, porque nuestro país necesita su apoyo económico. Ante esto Correa (haciendo algo no habitual en el país) presenta al presidente (posteriormente no en ese momento) una carta de renuncia diciendo: no voy a cambiar mi política por lo que diga el Fondo Monetario y renuncio a mi puesto. Claro, no había renunciado nunca nadie a ser ministro. Los tenían que sacar a rastras prácticamente agarrados a los muebles para que no los sacaran de los ministerios. De repente la gente dice: hombre un tío que se va porque no le parece que hay que hacer alguna cosa. Y a partir de ahí comenzó a proyectarse la personalidad de Correa como un tipo que no se doblegaba. Eso explica el por qué aparecen determinados liderazgos. Aparecen porque la gente ve gestos que identifican como

resistencia y que al menos parece que no se doblegan a determinadas presiones.

***[El candidato a presidente, Rafael Correa, promete convocar Constituyente]***

He explicado todo esto todo esto para que entendamos que entonces Correa decidió presentarse con un grupo de amigos a las elecciones siguientes que se convocaron y lo hizo diciendo mi programa incluye muchas cosas, pero lo fundamental es que vamos a convocar la Constituyente que aquí se ha intentado evitar desde el año 97. Desde que tiraron a Bucaram están intentando evitar que haya una Constituyente y yo voy a activar una Constituyente. Evidentemente el presidente Correa gana las elecciones con ese programa bastante simple y complejo al mismo tiempo, pero no consigue mayoría parlamentaria.

***[Presidente Correa convoca referéndum para avanzar o no con un proceso constituyente]***

Y entonces se va a producir un proceso que cuento un poco más en detalle porque es bastante peculiar en el sentido de lo que estamos hablando. El presidente Correa, nada más llegar, firma el día mismo que toma posesión como presidente un decreto en el que se convoca un referéndum nacional para que la gente diga si quiere o no un proceso Constituyente.

***[Congreso se opone a convocatoria de referéndum firmada por Correa I]***

El Congreso interpreta que no se puede convocar por el presidente un referéndum de estas características si no es aprobado por la mayoría absoluta del Congreso Nacional. Allí es un congreso unicameral como aquí.

El presidente dice que la Constitución no dice exactamente eso (pero la realidad es que la Constitución sí que decía más o menos eso) y los diputados se manifiestan en contra y no votan a favor de la convocatoria del referéndum evidentemente porque querían evitar la Constituyente. Claro sabían que si votaba la gente ya era imparabile, había que pararlo antes.

***[Congreso se opone a convocatoria de referéndum firmada por Correa II]***

Los diputados en Ecuador votan en contra decidiendo que no se puede producir la convocatoria del referéndum porque el Congreso ha votado en contra.

***[Presidente Correa interpone acción ante Tribunal Electoral y este favorece referéndum]***

Frente a eso el presidente interpone una acción ante el Tribunal Electoral porque estaba convocando un referéndum y dice al Tribunal Electoral (que era controlado por los partidos tradicionales): ¿usted cree que puedo convocarlo o no? El Tribunal Electoral contaba con siete integrantes de diferentes partidos políticos y había visto que Correa había ganado ampliamente las presidenciales (y esto es un factor político que influye también en lo jurídico) se dijo: hombre si ahora me pongo en contra del presidente, lo que van a hacer es que van a venir los votantes y van a asaltar el Tribunal Electoral y nos van a colgar a todos de salva sea la parte ahí en la puerta principal. Por lo tanto, y de repente, se les iluminó la cabeza y entendieron que la interpretación correcta era la que defendía el presidente Correa. Por ello decidieron que autorizaban la celebración del referéndum.

***[El 87 % de los ciudadanos vota a favor de la Constituyente]***

Entonces se convoca el referéndum y por una amplísima mayoría del 87, los ciudadanos votan a favor de la Constituyente.

Pero entonces el presidente, de manera inconsulta porque estaba en guerra con la oposición porque le habían intentado bloquear.

[Un paréntesis de Roberto Viciano: Por eso estoy explicando todo para que entendamos el por qué, de las cosas, pero no quiere decir que fuera razonable, o sea, estoy explicando, pero no comparto. Yo creo que, aunque te estén haciendo la vida imposible, tú tienes que ser mejor que ellos y negociar, aunque ellos no sean negociadores y quieran tumbar las cosas]

El presidente Correa presenta entonces una convocatoria de Constituyente super democrática. También es lo mismo: no lo hace de manera pactada, pero el resultado es muy democrático.

- Establece un sistema proporcional a nivel nacional con 100 escaños, por lo tanto, con lista única nacional que es super proporcional. Eso es lo que representa más pluralmente la sociedad.
- Establece un diputado por cada provincia. Hay 24 provincias y 24 diputados son electos por sufragio mayoritario. Ahí como había un solo diputado era por sufragio mayoritario y reserva seis espacios para representación de los pueblos indígenas.

### ***[Nueva oposición del Congreso a la convocatoria de la Constituyente]***

Hace esta convocatoria y acto seguido cuando publica el Decreto el Parlamento dice que tenía también él que dar el visto bueno para esa convocatoria y vota en contra del Decreto del presidente de convocatoria de la Constituyente.

El presidente vuelve a acudir al Tribunal Electoral Nacional (se llamaba Tribunal Supremo Electoral en aquella época), acude otra vez al Tribunal Supremo Electoral y plantea un mecanismo bastante interesante y curioso jurídicamente.

***[Correa destituye parlamentarios y consigue convocar la Constituyente con suplentes]***

Y es que la ley electoral establece que una vez se ha activado un proceso electoral cualquier autoridad que se oponga a la realización del proceso electoral deberá ser destituida.

Obviamente es una norma que se hizo pensando en que haya un militar que no quiere cumplir una orden del gobierno, o que haya un juez que desacata y no quiere levantar acta de algo, o un fiscal que no intervenga para evitar un delito electoral. Está pensado para eso.

Entonces el gobierno de Correa presenta un recurso ante el tribunal y dice: con la convocatoria del Decreto se ha activado un proceso electoral que va a elegir una Constituyente y todo acto contrario a esta convocatoria significa la destitución de los funcionarios públicos que se opongan. El Congreso se ha opuesto por 57 votos de 100 a que se haga esta convocatoria, por lo tanto, destitúyase a los 57 parlamentarios y el Tribunal Supremo Electoral procedió destituyendo a los 57 parlamentarios que habían obstaculizado el proceso. A mí me parece extremadamente discutible, pero estoy contando lo que pasó.

Pongo siempre la nota de lo que me parece bien y lo que no me parece bien a mí. Esto me parece muy discutible porque me parece que está para funcionarios no de representación política sino funcionarios profesionales como un fiscal, un funcionario del Tribunal Electoral, en fin, cualquier cosa de estas, pero destituyeron

a estos y pusieron a los suplentes para que no hubiera digamos ruptura del principio de representación democrática.

Debido a que en Ecuador hay titulares y suplentes decidieron destituir a los 57 parlamentarios, pero no dejaron sin representación a todos los partidos que estaban representados por estas 57 personas, sino que habilitaron a sus suplentes.

Claro obviamente desde la perspectiva jurídico formal podría ser aceptable porque tú dices: bueno no le estoy quitando la representación a ningún partido, sino que estoy destituyendo a funcionarios que están violando la normativa que yo digo que defiendo. Pero, en el fondo políticamente, tú sabes que si un suplente que no iba a entrar en su vida a ser diputado de repente lo haces diputado cuentas con su fidelidad perruna hasta que se muera. Entonces esto es lo que no está escrito en las normas y por supuesto los 57 suplentes votaron a favor de la convocatoria de la Constituyente y se quedaron como diputados hasta que terminó todo el proceso electoral.

***[Cierre, ejemplo final: gobierno constituido activa proceso constituyente de forma no negociada con oposición]***

En fin quería terminar un poco con esta anécdota. Me parece que es un proceso curioso por lo menos para conocerlo.

Pero lo he traído a colación porque es un ejemplo también de activación por un gobierno constituido (no por un gobierno revolucionario) pero dictando unas reglas no negociadas con la oposición, no negociadas con otras partes del mundo político o social, pero sí que tienen una formulación democrática. O sea, se formulan de una manera no democrática, pero tienen un contenido y una regulación de carácter extremadamente democrático.

### **REGLAS UNILATERALES DE GRUPO DOMINANTE, GOBIERNO CONSTITUÍDO – EJEMPLO DE VENEZUELA <sup>123</sup>**

Y luego también nos quedaba hablar, ahí nos quedamos, del ejemplo de la convocatoria de Constituyente de Maduro, aunque hicimos una referencia de 2017. En tal referencia ya comentamos que, para empezar, el presidente Maduro convocó un proceso constituyente, no porque en realidad quisiera hacer una nueva Constitución. De hecho, la Asamblea Constituyente funcionó durante 2 años y algo más y nunca redactó ni un solo artículo de esa Constitución porque, como vimos, era una maniobra simplemente para superponer a la Asamblea Nacional una autoridad de mayor rango que pudiera tomar decisiones contrarias que neutralizaran las decisiones que tomaba la Asamblea Nacional. Se encontraron con un problema de que habían perdido el control de la Asamblea Nacional y entonces generaron una Asamblea Constituyente que evidentemente no podía ser convocada con unas reglas que reprodujeran el mecanismo de elección de la Asamblea Nacional porque entonces hubieran vuelto a ganar los mismos y no hubiera servido de nada. En esa debilidad electoral cuando ya comprobaron que no tenían la suficiente fuerza electoral, comenzaron ese proceso en el que están lamentablemente ellos, que es el de la destrucción directa del Estado constitucional.

Si hasta ese momento se habían dado ataques clarísimos a y violaciones al texto constitucional ahí, digamos, que es el momento en el que se produce la ruptura del respeto mínimo a las reglas del Estado constitucional.

---

<sup>123</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. Youtube. Escuchar entre [\[00:09:30\]](#) y [\[00:13:48\]](#)

---

Todo ello empieza con el hecho de que el presidente Maduro va a convocar esa Constituyente de manera no constitucional. Como decíamos ayer, la Constitución venezolana de 1999 preveía (aunque no lo explicitaba claramente en el texto, sí quedaba claro al leer las sesiones constituyentes) que el presidente no podía convocar directamente a una Constituyente, ya que esto podía convertirse en una maniobra más orientada hacia los intereses del presidente que a los de la ciudadanía. El presidente podía iniciar el proceso, pero debía convocar una consulta, un referéndum, para que los ciudadanos decidieran si efectivamente querían que se llevara a cabo el proceso constituyente.

Eso ya evidentemente no era aceptable porque si hubiera habido esa consulta presuntamente la hubieran perdido dado el resultado que había habido en las elecciones parlamentarias y por tanto saltaron por encima de esta norma, como siempre, con el aval de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que validó como constitucionales las interpretaciones que daba el gobierno que claramente eran interpretaciones no correctas desde mi punto de vista con la Constitución.

La siguiente fase de esta maniobra fue inventarse un sistema electoral que permitiera cometer también un fraude electoral. Si se utilizaban los mismos sistemas que se habían utilizado tradicionalmente en el país, es decir, una votación de los ciudadanos en un plano de igualdad de acuerdo con un censo electoral preexistente, pues ese resultado posiblemente iba a ser adverso al gobierno y por lo tanto esta maniobra no iba a servir de nada.

- **Cuarta posibilidad: *regulación concertada.***

Pasamos a la siguiente tipología que es cuando se establece un mecanismo de funcionamiento y de regulación del proceso constituyente, por un grupo dominante (evidentemente siempre

lo hace un grupo dominante sino no podría emitir una norma jurídica para poder regular el proceso) pero lo hace de manera concertada. No lo hace, como hemos visto en estos ejemplos hasta ahora, de forma unilateral basado en su propio criterio, sino que abre un mecanismo de concertación.<sup>124</sup>

Aquí hablamos sobre algo que se ha hecho en modelos comparados, es decir, un mecanismo de concertación, un mecanismo de negociación para llegar a unas reglas que, aunque sean emitidas por la autoridad del presidente, no sean la voluntad del presidente sino la voluntad de un consenso nacional acerca de cómo hacer un sistema que sea aceptable para todos y que sea confiable para todos. *Esa es mi posición particular de lo que yo recomendaría que se hiciera.*<sup>125</sup>

Yo distingo entre:

1. Lo que se hace a través de unas reglas debatidas o negociadas por el gobierno con otros actores o por las fuerzas políticas con representación parlamentaria (aunque luego la norma tenga una formulación normalmente a través de la forma jurídica de un decreto de la presidencia, que suele ser lo habitual) y<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[01:57:22\]](#)

<sup>125</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[00:52:17\]](#)

<sup>126</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[01:58:07\]](#)

2. Otro tipo de acción concertada que es la que negocia incorporar las reglas de funcionamiento de la Constituyente en el texto constitucional.<sup>127</sup> [Ver más adelante la quinta y última forma de activación del proceso]

### ***[¿Qué ocurre cuando las reglas no están previstas en la Constitución para convocar Constituyente originaria?]***

Vamos a ver. Este es un tema claro, es el cascabel del gato. Aquí estamos hablando cómo se ha hecho en otros sitios esa determinación de las reglas de convocatoria cuando no hay unas reglas previstas en la Constitución para la convocatoria de una *Constituyente originaria* y por lo tanto hay que crear las normas. Estamos viendo situaciones comparadas.<sup>128</sup>

### ***[Ejemplos relacionados con una regulación concertada para un proceso constituyente]***

En el caso de las reglas bajo una negociación política dirigida por el gobierno, o dirigida por las fuerzas políticas hegemónicas, con las otras fuerzas políticas con representación parlamentaria, pues podemos ver el ejemplo de Colombia:

#### **REGULACIÓN CONCERTADA PARA PROCESO**

---

<sup>127</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[01:58:36\]](#)

<sup>128</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[00:50:53\]](#)

**CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE COLOMBIA** <sup>129</sup>

El ejemplo de Colombia en 1990 en donde vamos a asistir:

- [En primer lugar] por un lado, a una presión desde la calle para que se convoque el proceso constituyente.
- [En segundo lugar] una resistencia del poder establecido a que se realice ese proceso constituyente.

Tener en cuenta que el presidente Barco, en aquel momento presidente de la república, intentó hacer una reformulación a fondo de la Constitución, pero las fuerzas políticas con representación parlamentaria lo impidieron y abortaron el intento del presidente Barco de hacer un proceso de cambio constitucional profundo.

Cuando fracasó la vía institucional apareció la vía popular que, en Colombia, estuvo caracterizada por la organización de un movimiento que se conoció y es conocido como el movimiento de la *Séptima Papeleta* que tuvo su origen en las universidades con los estudiantes que empezaron a movilizarse y a pedir que se convocara una Asamblea Constituyente que acabara con la situación inestable que tenía Colombia en los años 90.

Recordemos, para simplemente contextualizar, que Colombia tenía en aquel momento un conflicto armado, junto con un mal funcionamiento institucional y una sensación ciudadana de que había un fuerte nivel de corrupción económica y política. Un conflicto en el que (en aquel momento) las diversas guerrillas que había en el país tenían casi el control del 50% del territorio nacional, que no es cualquier cosa. Es verdad que un territorio nacional selvático, agrario,

---

<sup>129</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. Youtube. Escuchar entre [\[01:59:21\]](#) y [\[02:12:42\]](#)

no había un control de ciudades o de poblaciones importantes, pero era una parte importante del territorio nacional.

- Y en tercer lugar estaba el problema del narcotráfico.

Una guerra que se había iniciado entre los diferentes clanes, los diferentes grupos de narcotraficantes y que habían llevado a una situación de caos, de violencia generalizada en el país que además afectaba, no solamente a los que formaban parte de esos grupos mafiosos, sino también afectaba a los ciudadanos en general. Estabas tranquilamente cenando en un restaurante, luego entraban a cenar unas personas relacionadas con un grupo delincencial y el otro grupo delincencial volaba el restaurante para eliminar a esas personas y por el camino se llevaba también a 40 personas que estaban cenando y que no tenían nada que ver con el crimen organizado.

Esa situación, por lo tanto, abocó a una realidad extremadamente inestable y por eso se planteó la necesidad de hacer un cambio profundo del funcionamiento del país. Colombia tenía una Constitución vigente desde 1886, una Constitución cuya génesis era una Constitución no democrática, elaborada por unas élites políticas sin representación real de la ciudadanía que luego había sido modificada en algunos momentos y había ido cambiando, pero en realidad era un modelo que estaba obsoleto. Por eso los estudiantes universitarios cuando fracasó el intento del presidente Barco de hacer una reforma constitucional a fondo, e incluso convocar una Asamblea Constituyente, cogieron esta reivindicación desde la calle y empezaron a organizar manifestaciones.

A esas manifestaciones de estudiantes, en un principio de estudiantes, se unieron otros sectores sociales. Se fueron uniendo los sindicatos, las organizaciones profesionales y al final aquello se convirtió en un clamor popular de buscar unas alternativas al sistema político y al Estado que se entendía como un Estado fallido, un Estado que no funcionaba, que no garantizaba los elementos

básicos del Estado que, como dijimos hablando el otro día sobre El Salvador son: la seguridad y el que los ciudadanos se sientan que su vida no corre peligro.

**[El movimiento Séptima Papeleta]**

Ese movimiento de la *Séptima Papeleta* cobró fortaleza y el presidente Barco antes de abandonar el poder, cuando convocó las elecciones que venían, estableció que finalmente (con mucho rechazo como digo de los partidos políticos tradicionales) que se hiciera un recuento como pedían los estudiantes de si la gente quería, o no, la Asamblea Constituyente.

Ese recuento estableció Barco que como era una consulta atípica no podía tener efectos oficiales. Iba a tener los efectos extraoficiales de una consulta informal porque no había ninguna norma que previera que se podría consultar sobre un tema de estas características a la población.

En verdad una parte del establecimiento político pensó que con esto iba a acabar con el proceso constituyente porque lo que pensaron es: bueno estos son unos cuantos miles de personas que salen a la calle, se manifiestan y son muy ruidosos, pero en realidad la inmensa mayoría del país no está preocupada de esta cuestión. Por eso, al final, pues consintieron que Barco dejara, sin tener efectos jurídicos, que hubiera una consulta a la ciudadanía sobre si querían que se abriera un proceso constituyente o no.

Al mismo tiempo, también bajo el gobierno de Barco, se cierra un proceso de paz con el M-19, uno de los grupos guerrilleros que había en el país, el grupo menos sangriento, menos violento, pero que provocó en los años anteriores un asalto al Tribunal Supremo de Justicia, la Corte Suprema Justicia, y ese asalto que pretendía ser un asalto simbólico para llamar la atención, al final fue reprimido

duramente por el gobierno nacional. El ejército asaltó con todos los medios militares del caso, incluidos elementos blindados, vehículos blindados, etcétera. Asaltaron para acabar con ese secuestro de las autoridades judiciales y aquello se convirtió en una masacre. Como sabéis, murió mucha gente, murieron magistrados, murieron funcionarios, murieron asaltantes del M-19. Y digamos que a partir de ese momento el M-19 inició una reflexión de que no tenía sentido este sistema de acción violenta y por lo tanto inició un proceso de negociación con el gobierno para incorporarse a la vida política.

***[Sorpresivo triunfo electoral de Séptima Papeleta y la convocatoria a Constituyente]***

El movimiento que se llamó *Séptima Papeleta*, porque en las elecciones que se iban a celebrar estarían disponibles seis urnas. Una para elegir presidente, una para elegir a los representantes en la Cámara de Representantes, los diputados, otra para elegir senadores, otra para elegir gobernadores, otra para alcaldes y creo que había una sexta, que eran concejales.

Entonces la séptima papeleta lo que pedía era que hubiera una urna más en donde se pudiera votar sobre el tema de si se quería o no una Constituyente.

En ese proceso, para sorpresa de todo el mundo, al final 8 millones de colombianos depositaron la papeleta en esa séptima urna que nadie pensaba que iba casi a usarse. Además de esos 8 millones de colombianos que opinaron, una abrumadora mayoría superior al 90 % de los que habían votado, votaron a favor de la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Por tanto, el mecanismo que en principio habían pensado que iba a ser más desactivador lo que hizo fue activar. Ya no era una especulación de si había o no apoyo a la idea, sino que había una constatación con un recuento de votos emitidos de una manera regulada en la cual se había comprobado que había una amplia

mayoría de colombianos que deseaban ir a un proceso Constituyente.

### ***[Nuevo gobierno de Gaviria negoció con fuerzas políticas]***

Por tanto, el nuevo presidente electo, César Gaviria, determinó como una de las primeras acciones de su gobierno el que se dieran por válidos y vinculantes los resultados que hasta ese momento habían no tenido una consideración de validez.

Abrió una ronda de negociaciones con los demás partidos políticos y con la desmovilizada guerrilla del M-19 para negociar cuáles iban a ser las reglas que iban a regir el proceso constituyente.

Por tanto, lo hizo Gaviria utilizando sus poderes de dictar decretos presidenciales, pero lo hizo no sobre un texto que reflejaba su opinión o la opinión de su gobierno, sino sobre un texto que había negociado con las otras fuerzas políticas.

### ***[Elecciones y conformación de la Asamblea Constituyente]***

Producidas las elecciones el Parlamento [sic] que quedó dividido en tres grandes bloques:

- Un bloque que para sorpresa de todo el mundo consiguió un tercio de los votos más o menos y de los representantes que fue el bloque de representantes del M-19, de la guerrilla que se había desmovilizado, que había firmado el acuerdo de paz. Unos muy buenos resultados para no tener prácticamente trayectoria política, ni experiencia política, ni estructura política a nivel nacional más que en las zonas que controlaba como guerrilla.
- y otro tercio de los representantes en esa Constituyente fueron del Partido Conservador y de una escisión del Partido Conservador, que fue el movimiento de salvación nacional

- y el otro tercio fue del Partido Liberal y algunos diputados desgajados también, ex militantes del Partido Liberal y que se presentaron por otros movimientos.

Es decir, quedó una Constituyente digamos con tres grandes bloques.

Y esta es una de las peculiaridades del proceso colombiano y es que, como no se ponían de acuerdo, dos bloques en designar un presidente de la Asamblea Constituyente pues entonces lo que hicieron fue nombrar una presidencia colegiada formada por tres. Había tres copresidentes.

Hablaba al momento del receso con uno de vosotros sobre el tema de Nicaragua que también han inventado la copresidencia para darle un papel institucional a la señora de Ortega. Bueno pues, ahí inventaron la copresidencia de la Asamblea Constituyente. Había un presidente, un copresidente del M-1, un copresidente Conservador y un copresidente Liberal.

***[Resumen: fuerza dominante emite decreto bajo una opinión consensuada con otras fuerzas políticas]***

Este es un modelo que podemos tener como referente de la fuerza dominante que dicta un Decreto de convocatoria, pero ese Decreto refleja, no la opinión de la fuerza dominante, sino refleja la opinión consensuada con las demás fuerzas políticas que aceptan esas reglas de convocatoria.

Ese mismo mecanismo se tomó también, en el mismo contexto latinoamericano, se usó también en otros países que han tenido procesos constituyentes. Venezuela.

**REGULACIÓN CONCERTADA PARA PROCESO**

**CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE VENEZUELA**<sup>130</sup>

En Venezuela, por ejemplo, también se utilizó el mismo sistema. El presidente Chávez activó un mecanismo de consulta popular para que la gente votara si quería o no un proceso constituyente y, en ese referendo, también había una segunda pregunta que era si se aprobaban o no, las normas que iban a regir el proceso Constituyente, que incluían el sistema electoral.

Esas bases de organización del proceso constituyente fueron negociadas en la sede del Palacio Presidencial, en Miraflores, con las fuerzas de oposición que la verdad es que no estuvieron muy finos. Pidieron que se utilizara un sistema que pensaron que les iba a beneficiar y que en realidad fue una primera decisión errónea que facilitó mucho el que hubiera una mayoría apabullante del partido dominante, del partido del presidente Chávez en la Asamblea Constituyente.

La oposición calculó que un sistema mayoritario le iba a permitir ganar en la mayoría de los Estados venezolanos y quedarse con un sistema mayoritario con todos los representantes de los Estados que controlaban hasta ese momento. Es decir, hicieron una lectura de los resultados presidenciales en donde ganó Chávez, pero Chávez ganó en muy pocos Estados que tenían mucha población. Obtuvo una mayoría de votos, pero no ganó en la mayoría de los Estados porque los Estados más pequeños y rurales votaron a favor de los partidos tradicionales porque es donde tenían una mayor implantación, presencia y fortaleza política. Las ciudades (eran más adversas al sistema político vigente, a los partidos tradicionales), es donde se habían originado más los movimientos digamos rupturistas.

---

<sup>130</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. Youtube. Escuchar entre [\[02:13:05\]](#) y [\[02:35:00\]](#)

---

La fotografía, por tanto, era: hay una mayoría de ciudadanos que apoyan al presidente Chávez y al Partido Movimiento Quinta República (que así se llamaba en aquel momento) pero hay una mayoría de Estados que son controlados por la oposición. Por tanto, plantearon con un error de cálculo, que hubiera cuatro diputados por cada uno de los Estados, muy en una fórmula de tipo Federal y que el sistema fuera mayoritario, absoluto. Es decir, el que ganaba en la circunscripción se quedaba con todos los diputados y por lo tanto dijeron: como hemos ganado la mayoría de los Estados pues tendremos la mayoría de los votos.

¿Qué ocurre? no calcularon que normalmente un presidente recién electo tiene un aumento de popularidad. Normalmente luego decae con el paso del tiempo si lo hace mal, pero los primeros meses se produce una subida de la popularidad de los presidentes. Y en este caso como Chávez fue especialmente habilidoso en tomar determinadas decisiones que agradaron a la mayoría del pueblo venezolano pues él ganó por una mayoría ajustada, no muy amplia. Sin embargo, cuando llegó el proceso constituyente en realidad su partido ganó en todos los Estados.

Es decir, esa división que había entre Estados chavistas y Estados no chavistas en el momento de elección del presidente Chávez desapareció porque la popularidad del presidente arrastró a que el voto se moviera y todos los Estados acabaron votando mayoritariamente al partido del gobierno. Con ello el partido de gobierno, con el sistema ideado y planteado por la oposición, en realidad se volvió como un disparo sobre el pie y entonces obtuvo la mayoría de esos escaños.

Luego, junto con eso, se introdujo una lista nacional de voto mayoritario pero limitado y abierto en el cual los ciudadanos podían votar solamente al 50% de la lista que se presentaba por los partidos y tenían que votar además por personas. Se votaban en una lista, pero no a toda, sino a la mitad de la lista y señalaban a los que

priorizaba. Con este mecanismo también la oposición pensó que conseguiría meter una parte importante de los representantes que se eligieran por ese mecanismo porque iban a tener siempre la otra, aunque fueran los minoritarios a nivel de voto nacional iban a tener la parte correspondiente minoritaria pero como no se podía votar a toda la lista siempre iba a haber una cantidad que los partidos de oposición iban a poder ocupar.

Y aquí también se equivocaron. En este caso no se equivocaron porque era razonable lo que pensaron no así lo que pensaron respecto del sistema por Estados. Pero la lista nacional, era sensato lo que pensaron, pero hubo una maniobra política bastante hábil de un catedrático de la Universidad Central de Venezuela. Era miembro del partido del presidente y era matemático y cogió los datos electorales y se dio cuenta de que si una serie de Estados votaban a la mitad de la lista y otra serie de Estados votaban a la otra mitad de la lista prácticamente se podían quedar con todos los diputados. Esto porque había la capacidad para tener mayoría en los dos casos, es decir, el número de votos que tenía el chavismo permitía dividir a sus votantes en dos bloques y esos dos bloques cooptar la totalidad de la lista.

Así se hizo y se creó lo que se llamó el Kino de Chávez. Este era que los electores del Estado Miranda tenían un listado que les decía que tenían que votar al número 1, 7, 14, 23, 42 y 54 y en cambio los del Estado Cojedes tenían que votar al 2, 14, 18, 23. El cálculo matemático fue bien hecho pues efectivamente de esa lista nacional solamente quedaron cuatro puestos en manos de la oposición. Eso fue un descalabro la oposición venezolana no se caracteriza por su habilidad política realmente y esta fue la primera muestra de que no tenían una finura muy analítica de lo que pasaba.

El resultado fue una Constituyente casi monocolor: 124 de 128 escaños en manos del partido mayoritario.

Sin embargo, esto provocó una cosa bastante curiosa y es que normalmente cuando hay una Constituyente o un proceso parlamentario, los parlamentarios de un bloque se aglutinan más que por las ideas propias en contra de las ideas de otro bloque. Es decir, la disciplina parlamentaria se suele mantener para que no ganen los otros, pero eso no quiere decir que todos los que están dentro de un partido compartan las mismas ideas.

¿Qué pasó en esta en esta Constituyente venezolana peculiar en donde hubo una hegemonía aplastante del partido mayoritario? Pues que como no había enemigo, como no había adversario entonces los parlamentarios no tenían que tener una fidelidad de voto porque no había que derrotar a nadie para conseguir que tus propuestas triunfaran. Por lo tanto, se produjo una situación de libertad de voto de libertad, de opinión y existieron entonces corrientes dentro del propio partido dominante.

***[Imitando a Bolívar en cuanto a la redacción de una Constitución]***

La situación fue tan curiosa que el presidente Chávez, viendo que tenía una mayoría aplastante, tuvo una maniobra política, desde mi perspectiva lamentable, que fue que intentó repetir el hecho político que realizó Bolívar cuando en la época de la independencia redactó un texto constitucional para Bolivia, liberó Bolivia y entregó a las oligarquías locales que habían declarado la independencia el proyecto Constitución y estas oligarquías consideraron que esa Constitución redactada por Bolívar sin cambiar una letra, fue aprobada como Constitución de Bolivia.

Entonces con esta idea bolivariana suya de admiración por Bolívar pues dijo: voy a hacer lo mismo. Redactó una Constitución con un grupo de constitucionalistas de su confianza y entonces presentó el proyecto de Constitución a la Asamblea Constituyente. Su sorpresa vino porque los constituyentes que como no tenían enfrente a quienes combatir, pues entonces empezaron a emerger las múltiples

opiniones que habían dentro de un partido pluralista como era el Movimiento Quinta República que era el típico movimiento generado de una manera muy rápida que aglutinaba descontentos que venían de las diferentes familias políticas que hubo en el país. Por lo tanto, en el Movimiento Quinta República había desde militares fascistas, hasta guerrilleros de extrema izquierda, pasando por ex militantes de COPEI el Partido Social Cristiano venezolano o ex militantes de Acción Democrática, el partido social demócrata o militantes de partidos intermedios como Convergencia Democrática u otros partidos de izquierda como la Causa Radical etcétera.

Es decir, el Partido Quinta República era un partido de aglutinamiento de descontentos. Los que no estaban contentos con la forma en que funcionaba el régimen anterior, se incorporaron a la propuesta de cambio, pero claro el Movimiento Quinta República tenía un planteamiento más contra lo que había, que un planteamiento a favor de una propuesta de cambio. Había unas ideas motrices: que haya más democracia, que sea una democracia participativa, que sea inclusiva y había otra propuesta y era: hay que producir una redistribución de la renta petrolera, hay que hacer unas políticas de justicia social, pero no se avanzaba mucho más. Por eso en las candidaturas pues estaba desde Visconti que era un exmilitar un ex general del ejército del aire claramente fascista, y luego pues estaban en las candidaturas varios miembros de la guerrilla comunista de los años 60 y 70 que habían estado pegando tiros por allá por las montañas de Aragua.

Por lo tanto, aquello era un movimiento muy heterogéneo. Por eso pues claro, cuando no hubo un enemigo a quien combatir políticamente las divergencias aparecieron y para sorpresa del presidente Chávez sus diputados comenzaron a discutir sobre el texto que había presentado. No asumieron el texto, lo tomaron como un referente, pero empezaron a cambiar cosas hasta tal punto que una de las cosas emblemáticas que él planteaba, que era el cambiar

el nombre de República de Venezuela a República Bolivariana de Venezuela muchos diputados se negaron a aceptarlo. Casi tuvo que ir allí de rodillas a pedirle a los constituyentes que por favor le incorporaran ese tema que para él era moralmente y sentimentalmente muy importante y hubo diputados de su partido que votaron en contra de la transformación del nombre oficial de la República. Otro ejemplo, se cargaron toda la propuesta del presidente Chávez sobre el consejo moral republicano que acabó con invertido en el poder ciudadano, en fin, curiosamente, aunque era un partido que había tenido la hegemonía parlamentaria no pudo imponer un modelo constitucional predeterminado, sino que aparecieron discusiones dentro del propio partido y hubo pues discrepancias. Una parte de La bancada era partidaria del bicameralismo, otra parte era partidaria del unicameralismo, el presidente Chávez presentó un modelo bicameral y la Constituyente aprobó un modelo unicameral.

O sea, cosas que cuando no has seguido el proceso te parece como que aquello era todo orden y mando y un pito que tocaba el señor presidente y todos votaban a favor. Nada más lejano a la realidad. Por supuesto que había un respeto de todos los integrantes del partido hacia la figura del presidente, pero también todos tenían sus puntos de vista y hubo votaciones muy disputadas para determinar contenidos de la Constitución.

Lo digo aquí porque estamos hablando del origen constitucional, lamentablemente esa demostración de pluralismo incluso dentro del partido lamentablemente fue desapareciendo progresivamente. Se fue persiguiendo a los más discrepantes, se les fue apartando del partido de los puestos directivos y progresivamente se fue perfilando un partido mucho más disciplinado y mucho más sujeto a la voluntad del líder y digamos que por ahí también empezaron los problemas de funcionamiento democrático del Estado.

Pero eso pasó a un tiempo en ese deterioro que yo fundamentalmente sitúo a partir del 2006 donde con una nueva demostración de habilidad política, la oposición venezolana decidió no presentarse a las elecciones legislativas de ese año. Con ello buscaban denunciar, según ellos, que no había garantías democráticas, lo cual era rotundamente falso como se ve en lo que voy a contar a continuación. Al retirarse de las elecciones no consiguieron deslegitimar el proceso porque todos los observadores internacionales que llegaron vieron que había condiciones para que hubiera una concurrencia plural y democrática, validaron el proceso, les dijeron: pero ¿a ustedes les han impedido que se presenten? no, ¿a ustedes les han impedido que hagan publicidad en los medios públicos o privados? no ¿a ustedes les han impedido que ejerzan sus derechos en las calles manifestándose? no. Entonces ¿por qué dicen ustedes que no hay garantías para hacer un proceso electoral? evidentemente porque iban a perder y por tanto lo que internaron fue una maniobra internacional de que no fueran reconocidas las elecciones.

Las elecciones fueron reconocidas, pero claro ¿qué ocurrió? que la habilidad política de estos señores provocó que el 98 % de los diputados fueron también del Partido del presidente Chávez, del partido hegemónico. Por lo tanto, en ese momento se produjo la situación en la cual el Ejecutivo tuvo una inmensa mayoría del Parlamento. Por supuesto a partir de ese momento se tenían las mayorías de dos tercios para hacer lo que fuera, para nombrar magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, para nombrar autoridades independientes, para nombrar el fiscal general del Estado. Para todas las cuestiones que la Constitución establecía mayorías de dos tercios, como se tenía el 98 % de los miembros de la Asamblea pues, a partir de ese momento, el partido dominante se quedó con todas las instancias de control.

Hasta ese momento habían funcionado las instancias de control porque las mayorías de dos tercios necesitaban de la participación de la oposición y los cargos pues estaban equilibrados. El Tribunal Supremo estaba compuesto por magistrados chavistas y por magistrados no chavistas, el Tribunal Electoral estaba formado por magistrados chavistas y por magistrados no chavistas, el Fiscal general era tendencialmente más cercano al chavismo porque era una sola persona, pero era una persona que se entendía que era de los moderados, de los dialogantes, de los razonables.

Por tanto, todo eso se arruinó con esta operación política que fue realmente desastrosa.

***[Por Constitución toda reforma constitucional debía ser sometida a votación popular]***

Y a partir de ahí vino el deterioro del sistema porque el presidente Chávez decidió intentar cambiar la Constitución; ya sentía que la Constitución del 99 no le dejaba hacer todo lo que quería y promovió la reforma de 60 y tantos artículos de la Constitución. Entre otros cambios propuso cambiar la denominación del Estado social y democrático de derecho a Estado socialista. Claramente era una reorientación hacia el modelo cubano y el Parlamento por supuesto aprobó esa reforma constitucional por las mayorías amplias que tenía el presidente en el Parlamento.

Pero en Venezuela afortunadamente la Constitución del 99 que era una Constitución democrática, establecía que toda reforma constitucional tenía que ser sometida a votación y por lo tanto fue sometida a votación. Todos pensaron que la gente como había votado masivamente al partido del gobierno y quería mucho al presidente de la República iban a votar que sí, pero la gente votó que no. La gente no confundió las cosas, entendió que los dirigentes políticos podían ser de su agrado pero que no podían hacer lo que quisieran con la Constitución.

***[Votación adversa fue resultado de la formación sobre proceso constituyente]***

Por lo tanto, esa formación política que se adquirió en el proceso constituyente en donde la gente participó mucho y la Constitución se consideró como algo muy propio de los ciudadanos facilitó mucho que los ciudadanos abandonaran la disciplina de voto. Una parte importante de los votantes chavistas votaron en contra del presidente y en contra de la reforma del presidente y la reforma no fue adelante.

Fue con ello cuando el presidente de la República tuvo la tentación del deslizamiento autoritario de imponer la reforma constitucional por vía legislativa y ahí es donde comenzó el desmontaje del Estado constitucional.

El que saliera no a la reforma constitucional es precisamente la demostración de que en esa época el poder electoral funcionaba de una manera independiente y razonablemente imparcial porque efectivamente funcionó. Como era lógico dio la mayoría a los partidos del presidente en las elecciones 2006 porque, entre otras cosas, no se había presentado la oposición a las elecciones. Ella denunciaba que el órgano no era confiable, sin embargo, ese mismo órgano validó un resultado adverso al presidente cuando los ciudadanos votaron en contra del criterio del presidente. O sea, es la demostración empírica de que el órgano funcionaba razonablemente porque si no hubieran alterado también el resultado de ese referéndum que era tan importante además para el presidente de la República.

***[Órgano electoral controlado]***

Hoy en día eso no pasaría porque el Consejo Nacional Electoral no hace esa función independiente. Es un órgano controlado. Además,

en Venezuela existe, como sabéis, el voto electrónico y cuando está controlado y vigilado el sistema informático y se comprueba que no hay ninguna trampa informática para alterar la voluntad popular, pues eso funciona muy bien porque es muy difícil de hacer trampas. Pero claro hay que revisar que el mecanismo funcione adecuadamente que no haya alteraciones en el algoritmo que permite el recuento de voto etcétera, etcétera.

Eso se hacía históricamente y por eso salían los resultados como eran, pero hoy en día ya no dejan revisar el mecanismo de voto y por lo tanto pues es posible sospechar que si alguien no deja que se revise el mecanismo porque a lo mejor no es del todo lo correcto que pueda pensarse que debe ser.

### **REGULACIÓN CONCERTADA PARA PROCESO CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE ECUADOR<sup>131</sup>**

#### ***[Ecuador: otro ejemplo de norma negociada políticamente]***

Algo similar de estas normas negociadas políticamente pasó en el caso también de Ecuador del 98 (no del 2007, 2008). Como hemos visto antes, en el 2007, 2008 el presidente Correa decidió (con sus colaboradores, con su partido) cuáles eran las normas de aplicación al proceso. Fueron normas sensatas, correctas, pero las decidió de manera unilateral, no negoció.

En cambio, en Ecuador del 98, sí hubo una negociación de las fuerzas políticas para ver cómo diseñaban el modelo de ese proceso que era constitucional el origen y que luego devino en Constituyente como hemos contado hace un rato.

---

<sup>131</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. Youtube. Escuchar entre [\[02:36:40\]](#) y [\[02:37:16\]](#)

## REGULACIÓN CONCERTADA PARA PROCESO CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE BOLIVIA <sup>132</sup>

### *[Bolivia: otro ejemplo de norma negociada políticamente]*

Algo similar también pasó en Bolivia, pero aquí el proceso fue parlamentario, es decir, no fue un proceso del gobierno. Fue parlamentario porque en Bolivia, cuando se comienza a ver la descomposición del sistema político tradicional, los partidos tradicionales ven que hay un clamor popular que solicita que haya una Constituyente y, por tanto, sospechan que la Constituyente va a significar el que van a cambiarse los votos populares respecto de los partidos políticos mayoritarios. Por tanto, antes de perder el control del Parlamento los partidos tradicionales introducen una reforma constitucional en la cual no regulan la Asamblea Constituyente, pero dicen que:

- Si hay una Asamblea Constituyente, tendrá que ser regulada por ley. Es decir, no podrá ser regulada por un Decreto del Ejecutivo. Si es por ley les garantiza tener participación porque tendrán en todo caso una parte de la representación parlamentaria.
- Y, en segundo lugar, establece que esa norma legal tendrá que ser aprobada por dos tercios. Con esto (aunque se retroceda mucho electoralmente) calculan que al menos un tercio de votos tendrán y, por lo tanto, la fuerza dominante, aunque tenga mayoría, tendrá que negociar con ellos porque si no hay dos tercios no podrán aprobar la norma. Es decir, la

---

<sup>132</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. Youtube. Escuchar entre [\[02:37:31\]](#) y [\[02:42:06\]](#)

Constituyente se hará siempre que se haga de acuerdo con la minoría. Las mayorías de dos tercios son un mecanismo de garantía, por un lado, pero es como una moneda con dos caras. Por otro lado, al mismo tiempo, es una hiper valoración de la minoría. El tercio minoritario puede bloquear las decisiones de los dos tercios si tiene un tercio más un voto y solamente una mayoría muy amplia puede imponer su criterio si tiene el consentimiento de la minoría. Es decir, las mayorías de dos tercios, en realidad, son una maniobra de bloqueo del tercio que está impidiendo que se tomen decisiones si no le gustan a ese tercio que tiene capacidad de bloqueo.

Y esto fue el diseño que hicieron muy inteligentemente (no quiero decir que sea muy ético) y por tanto cuando ganó el presidente Evo Morales y tuvo una mayoría relativa (no llegó a tener mayoría absoluta en las primeras elecciones en el Parlamento) pues tuvo que sentarse a negociar la ley de convocatoria de la Asamblea Constituyente.

Y la oposición al gobierno, evidentemente, negoció duramente porque sabía que tenía la capacidad de impedir la Asamblea Constituyente si no se aceptaban las reglas que ellos fijaban como mecanismos de representación.

De hecho el sistema electoral que se utilizó fue un sistema proporcional para garantizar que estuviera representada adecuadamente la oposición pero, a pesar de los intentos digamos de acercar las reglas del proceso electoral a los intereses de la oposición como era normal pues no se consiguió frenar que en la Asamblea Constituyente hubiera una mayoría amplia de miembros del partido dominante, el Partido, el Movimiento al Socialismo que sacó aproximadamente el 53 % creo recordar de los años en la Asamblea Constituyente.

Ese 53 % más otros partidos aliados del gobierno partidarios de un proceso de cambio, pues generaron prácticamente una mayoría cercana al 60 o 61 % de los escaños. No llegaron a tener dos tercios del todo en la Constituyente, les faltaban algunos votos para tener dos tercios, pero tenían casi dos tercios.

***[Bolivia resumen: aquí tenemos un modelo de negociación política en sede Parlamentaria]***

Bueno pues aquí tenemos un modelo de negociación política en sede parlamentaria, no un gobierno que negocia y dicta un Decreto negociado sino una negociación parlamentaria que emite una Ley que regula el proceso constituyente.

- **Quinta forma: por una reforma constitucional.**

Y para terminar esta cuestión en el día de hoy vamos a hablar de la última de las tipologías de convocatoria del proceso constituyente que puede haber que es cuando se regula el proceso constituyente a través de una reforma constitucional.

Es decir, no estamos hablando del supuesto en el que la Constitución regula mínimamente cómo se tiene que iniciar el proceso constituyente o cómo tiene que funcionar el proceso constituyente que eso es lo que pasa en el modelo por ejemplo suizo, como vimos, o boliviano, o ecuatoriano. No es eso.

En este caso no es que está previsto desde el origen en la Constitución, sino que se hace una reforma *ex profeso*, se hace una reforma *ad hoc* para introducir constitucionalmente las reglas que van a regir el proceso constituyente. ¿Esto qué significa? significa dos cosas:

1. Una: se hace constitucionalmente porque se quiere dar la imagen de que no hay una ruptura del orden constitucional, que es un proceso que está basado en el anterior texto constitucional. Primer elemento.
2. Y en segundo lugar si se regula el proceso constituyente por una reforma constitucional, que normalmente tienen mayorías cualificadas, es porque el proceso que se ha pactado está apoyado por una inmensa mayoría de las fuerzas políticas.

Con esta medida garantizas esas dos cuestiones.<sup>133</sup>

Hablaremos entonces de la fórmula en la cual se decide reformar la Constitución para que la Constitución sea la que regule todo el proceso Constituyente.<sup>134</sup>

Bueno ¿cuáles son los casos que podemos utilizar para ejemplificar que esto ha pasado? se ha usado el caso de:

**CONVOCATORIA A UN PROCESO CONSTITUYENTE A TRAVÉS DE REFORMA CONSTITUCIONAL – EJEMPLO DE BRASIL<sup>135</sup>**

El caso de Brasil en 1987, en donde se va a reformar la Constitución vigente en aquel momento que procedía de la dictadura. Se modifica y se introducen los términos principales de lo que va a ser el

---

<sup>133</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[02:42:07\]](#)

<sup>134</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:01:00\]](#)

<sup>135</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar entre [\[02:43:59\]](#) y [\[02:46:03\]](#)

mecanismo de elección de la asamblea, del Congreso Nacional que va a ser, al mismo tiempo también, Parlamento y Constituyente.

Esta reforma constitucional establece que se va a elegir una Asamblea Nacional democráticamente. No había hasta ese momento un Parlamento democrático porque era una dictadura militar y se establece que va a haber una elección de una Asamblea Nacional, que esa Asamblea Nacional va a ejercer el poder legislativo ordinario y al mismo tiempo constituyente. Es como una especie del modelo francés que vimos el otro día del año 46 pero en donde, obviamente, el peso era: estamos eligiendo una Constituyente, pero para no elegir dos órganos el mismo día, elegimos uno que va a hacer funciones constituyentes y, si hay que aprobar alguna ley, pues también va a ejercer la función ordinaria legislativa.

Pero no se trata de un legislador ordinario que se convierte en constituyente, sino que es un constituyente al que se le añade la función legislativa ordinaria para no producir una duplicidad de órganos que se eligen además el mismo día y que normalmente no van a tener una diferenciación muy grande de composición política.

***[En la regulación constitucional no se establece límite a la Constituyente]***

Lo importante también es que en esa regulación constitucional no se coloca ningún tipo de límite a la Constituyente. Es decir, se declara que esa esa asamblea nacional que va a tener funciones constituyentes puede reformar completamente el ordenamiento jurídico brasileño y no tiene ningún tipo de limitación temática y por lo tanto puede tomar las decisiones que considere oportunas en el ejercicio de sus capacidades plenas como poder Constituyente.

## **CONVOCATORIA A UN PROCESO CONSTITUYENTE A TRAVÉS DE REFORMA CONSTITUCIONAL – EJEMPLO DE CHILE** <sup>136</sup>

Y el caso contrario es el de Chile. Ahora con el proceso iniciado en el año 2019 con el estallido social. Sabéis que en Chile hay un fuerte estallido social, una gran protesta por el descontento de la población con el sistema político, pero también por el descontento con el sistema económico social.

Hay una protesta muy fuerte contra el sistema de pensiones privatizado que comienza a tener problemas para su funcionamiento porque se producen quiebras de compañías, en fin, diferentes circunstancias.

Hay un funcionamiento muy deficiente de la sanidad, una sanidad privatizada también mayoritariamente con unas compañías aseguradoras que todos los años suben la póliza porque saben que no hay una sanidad pública alternativa y por lo tanto que la gente tiene que aceptar las cuotas que les impongan.

Hay un funcionamiento oligopólico en el que todas las compañías aseguradoras se ponen de acuerdo más o menos en el importe de las pólizas y hay una competencia restringida. Con una educación privada también mayoritaria, en donde también se sube el coste progresivamente de la educación.

Por lo tanto, hay todo un malestar social, además de un malestar político, de una clase política que es la que ha generado todo eso y por eso va a haber el estallido social.

Como ustedes saben los estallidos sociales se producen un día por una cuestión que no es a lo mejor muy importante o que nos parece

---

<sup>136</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar entre [\[00:01:54\]](#) y [\[00:06:47\]](#)

irrelevante, pero sin embargo es como la cerilla que prende la mecha de un barril de pólvora. En el caso chileno esa cerilla fue la subida de los billetes del transporte público y eso provocó una serie de disturbios; algunos ciudadanos con mucha rabia y poco cerebro, se dedicaron a manifestar su repulsa por este hecho cometiendo barbaridades, quemando las estaciones de metro, destrozando las sedes bancarias que identificaban como responsables del poder o de tener la propiedad de muchas de estas compañías que prestaban servicios sanitarios o educativos. Y también las pensiones, en fin, se produjeron los típicos hechos violentos en un estallido social descontrolado.

A ese estallido social que respondió el gobierno con la declaración del Estado de excepción y con la utilización de la Fuerza Armada para restablecer el orden público, con los costos correspondientes porque utiliza la Fuerza Armada para cuestiones de orden público para las cuales no está preparada porque su formación es de combate no de orden público. Cuando actúan reprimiendo situaciones de desorden público cometen excesos y por lo tanto hubo pues una cantidad de personas heridas, muertas, mutiladas, con ojos reventados, en fin, una cantidad bastante importante de personas que vieron violentados sus derechos fundamentales, aunque ellos también estaban haciendo un ejercicio no muy legítimo de sus derechos de protesta, lo cual no justifica que el gobierno responda de una manera ilegítima también.

A esa protesta social descontrolada siguió una reacción de la población en organizar protestas pacíficas y hubo unas manifestaciones impresionantes en todo el país pidiendo que se convocara una Constituyente y que se produjera por tanto un cambio del funcionamiento general del país tanto en lo político, como en lo económico social.

En ese momento cuando el gobierno tenía además una popularidad muy baja (cerca del 7% de popularidad) el presidente Piñera, que era el que estaba en ese momento en el gobierno, convocó una mesa de negociación con las fuerzas políticas que se reunieron sin su presencia a través de unos representantes. Él no quiso estar involucrado en el proceso entre otras cosas porque él había dicho hasta la saciedad públicamente que por encima de su cadáver habría una Constituyente en Chile y claro se tuvo que comer las palabras porque la situación le desbordó y por tanto tuvo él que convocar un proceso que no fue constituyente. Fue un proceso constitucional.

Ese proceso constituyente constitucional fue pactado entre las fuerzas políticas de oposición y de gobierno y tomaron la decisión de que las reglas de funcionamiento del proceso constituyente se introducirían en la Constitución, como una reforma constitucional. Esto lleva que haya un capítulo sobre Asamblea Constituyente que es como cinco capítulos del resto de la Constitución, porque en realidad es una Ley de convocatoria de Asamblea Constituyente metida dentro de la Constitución. Es una cosa bastante curiosa si la queréis consultar porque son decenas de artículos. Bueno en realidad no tantos porque son artículos con muchos epígrafes, con muchos párrafos, pero es algo inmenso porque claro se mete toda la norma de convocatoria y el funcionamiento del sistema del proceso constitucional, se mete dentro de la Constitución.

### ***[Oposición sin experiencia política]***

¿Qué ocurre en ese proceso de negociación? lo que ocurre es que las fuerzas de oposición son bastante inexpertas en la vida política, no se dan cuenta de la fortaleza política que tienen por el hecho de que hay una mayoría inmensa de la población que está profundamente molesta. Van a negociar con la sensación de que tienen que aprovechar un momento que tienen para imponer la Constituyente, pero que no son tan fuertes como para imponer una Constituyente como ellos les gustaría. Error absoluto político porque cuando tienes

un gobierno que tiene la popularidad del 7% y tienes a una sociedad movilizadada por millones en las calles pues está bastante claro que tienes una fuerza política que el gobierno no tiene y que las fuerzas del sistema no tienen. Pero la inexperiencia de los que estaban en la oposición (fundamentalmente el Frente Amplio que era el que lideraba este movimiento de oposición, y que ahora está en el gobierno del presidente Boric), el no darse cuenta de que tenían mucha más capacidad operativa de la que pensaban, les hizo que en las negociaciones para la convocatoria de la constituyente aceptaran algunos términos que no eran muy razonables.

- En primer lugar, que no fuera una Constituyente como pedía la gente en la calle, lo cual provocó un primer enfado de la gente. Cuando analicemos (y lo vamos a ir viendo) el fracaso, y el ¿por qué no funcionó el tema de Chile? para tener referencias de qué cosas no hay que hacer, una primera es que la gente se va defraudando cuando los que impulsan la Constituyente no están a la altura de las circunstancias. La gente se da cuenta de que les están tomando el pelo los interlocutores políticos que están siendo más hábiles los que intentan mantener el orden anterior que los que pretenden promover un cambio constitucional. Esta negociación, por tanto, se reconduce de una Constituyente a una Asamblea Constitucional limitada. Está limitada, primero, en el contenido de lo que van a tener que elaborar de la nueva Constitución. En la nueva Constitución se dice, en los acuerdos y luego en la reforma constitucional, que tendrá que respetarse el régimen republicano de gobierno ¿qué es el régimen republicano de gobierno? pues lo que quiera interpretarse. Es un concepto demasiado amplio que te permite, según vengan las cosas, intervenir más o menos en el resultado de la Constitución.

***[Prohibición constitucional de vulnerar tratados internacionales, blindó medidas económicas]***

- En segundo lugar, se prohíbe vulnerar los tratados internacionales firmados por el Estado lo cual blindó de alguna manera muchas de las medidas económicas que Chile había aceptado para insertarse en el mercado internacional y por lo tanto de alguna manera era complicado cambiar algunas reglas económicas sin tener que denunciar determinados tratados internacionales económicos. Es una forma también de cerrar el que se pudiera cambiar a fondo el modelo económico y social del país.

Hubo alguna otra limitación material, pero me parece que estas son las dos más importantes.

Luego se establece también una limitación procesal: las decisiones tendrán que ser tomadas por dos tercios.<sup>137</sup>

En esa fórmula poníamos el ejemplo reciente del caso de Chile en donde se había decidido introducir en la Constitución, esas normas sobre la convocatoria de la Asamblea Constituyente, pero con un grado de detalle que hacía que ocupara varias páginas la regulación del proceso.

Esto no es muy usual ni normal, pero se hace sobre todo en procesos en los que se quiere mantener la idea de que no hay una ruptura con el orden anterior. Es decir, se quiere reforzar el que hay una continuidad jurídica y no hay una ruptura jurídica.

***[Convención Constitucional es limitada]***

---

<sup>137</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. Youtube. Escuchar entre [\[02:46:04\]](#) y [\[02:55:26\]](#)

Esto, evidentemente, se puede entender en el caso de Chile porque como también comentábamos ayer en el caso de Chile, aunque la gente solicitaba una Asamblea Constituyente de plenos poderes y con capacidad de tomar decisiones de cualquier tipo dentro del ámbito constitucional, sin embargo, fue todo reconducido en la negociación política a una Convención Constitucional (que así se llamó la primera fase de ese proceso) y esa Convención Constitucional (como ya dijimos) era una convención limitada:

- Limitada a algunas materias que no podían ser modificadas por la convención y
- Limitada en cuanto al procedimiento de toma de decisiones y la supervisión que se podía realizar por parte de una sala especial de la Corte Suprema de Justicia.

Por tanto, en esa lógica de que no hubiera un cambio total, tenía sentido reforzar esa imagen de que no había una ruptura y decir: bueno, regulamos el proceso lo hacemos desde la anterior Constitución.

La Constitución anterior no es que no sea válida o que, digamos, sea algo que dejamos de lado para abrir otro camino diferente, sino que reconocemos la legitimidad del anterior proceso.

Esto tenía mucho que ver con que una parte importante de la derecha chilena procede del pinochetismo y como ustedes saben la Constitución de 1980 fue redactada por el régimen militar.

Por lo tanto, pues de alguna manera, lo que querían poner de relieve era que se seguía, aunque hubiera una nueva Constitución, se estaba reconociendo de alguna manera, por los mismos que pretendían cambiar la Constitución, la legitimidad histórica de la anterior Constitución.

Es una maniobra más que de tipo jurídico realmente es de tipo político, pero como digo, no es muy razonable. Lo que es razonable es que en la Constitución se puedan indicar algunos elementos básicos sobre cómo se puede organizar ese proceso si se llega al caso de que se necesite una Asamblea Constituyente.

Pero una regulación tan detallada como la que se ha hecho en Chile no tiene mucho sentido que esté dentro de la Constitución.

***[Temas que tiene sentido fijar en una Constitución para regular una Asamblea Constituyente]***

¿Qué tiene sentido que esté dentro de una Constitución cuando se regula una Asamblea Constituyente? Bueno pues tiene sentido que se regule:

- Quiénes van a tener la capacidad de activación.
- Que se regule en su caso la necesidad de consulta popular para garantizar que efectivamente la gente quiere que haya una Asamblea Constituyente y no sea una maniobra política, no sea una maniobra del establecimiento político por cualquier interés que pueda tener.
- Se puede regular el tiempo de duración que puede tener esa Asamblea Constituyente, por ejemplo.
- Se puede regular el que el sistema electoral tendrá que ser, por ejemplo, proporcional y descartar el mayoritario.
- La obligación de que se haga un referéndum final de aprobación del texto constitucional.

Es decir, hay algunos ítems que sí tienen sentido que se ponga en la Constitución y también incluso que se diga: bueno pues que las normas concretas de convocatoria deberán ser negociadas entre las diferentes fuerzas políticas y emitidas a través de un Decreto del presidente.

Bueno pues eso también está bien que se diga, incluso la necesidad de que sean negociadas, de que no sean unilaterales.

Pero ya cuando pasas a detallar el ¿cómo se va a producir la votación?, ¿cómo se distribuyen los escaños? bueno eso ya no tiene sentido que esté en el texto de la Constitución.

Ustedes, si quieren, consulten la Constitución de Chile después de esta incorporación y verán que es como una cosa loca que haya un capítulo tan enorme sobre sobre la regulación del proceso constitucional.

### CONVOCATORIA A PROCESO CONSTITUYENTE POR REFORMA CONSTITUCIONAL – EJEMPLOS BOLIVIA Y CHILE <sup>138</sup>

***[Paréntesis para agregar algo había olvidado decir sobre el caso de Bolivia]***

Abro aquí un paréntesis porque cuando he hablado del caso boliviano he dicho que, en la Constitución, antes de la apertura del proceso Constituyente, se introduce un artículo que dice que tendrá que ser aprobado el mecanismo por el cual se regule el proceso Constituyente por ley aprobada por dos tercios.

Cuando se aprueba la ley de convocatoria de la Constituyente la oposición cede en el mecanismo de elección y a cambio obliga al gobierno a que diga que la Constitución tendrá que ser aprobada por dos tercios. Se me había olvidado ponerlo de relieve.

---

<sup>138</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. Youtube. Escuchar entre [\[02:55:36\]](#) y [\[03:01:23\]](#)

Es decir, en Bolivia la ley de convocatoria establece que la Constitución tendrá que ser aprobada en sus partes o en sus elementos individuales, o los artículos de la Constitución, por dos tercios. Esto también en su totalidad, es decir, el texto final tendrá que ser aprobado por dos tercios.

Este mecanismo de dos tercios que, como vemos, aparenta que es más participativo: que bueno que lo aprueben dos tercios. Sí es muy bueno, pero cuando consigues los dos tercios porque logras sumar voluntades, pero no cuando estás obligando a que no podrá tomarse el acuerdo si no hay dos tercios.

Entonces pasa a ser un candado que tiene la minoría para bloquear el proceso de toma de decisiones.

¿A quién se le ocurrió este proceso de adopción de decisiones (que luego volveremos sobre él) por dos tercios?

No es un procedimiento normal. Las constituyentes de todo el mundo funcionan normalmente con las decisiones por mayoría absoluta. Lo que es lógico es que las constituyentes intentan tener mayorías que no sean simplemente absolutas, sino que cuantos más diputados y diputadas aprueben el texto constitucional, más legítimo va a ser tal texto constitucional.

Pero en principio no hay un candado de aprobar por dos tercios porque eso significa que una minoría puede bloquear todo el proceso constituyente si no se hace lo que ella cree.

### ***[Sudáfrica y el origen del mecanismo de los dos tercios]***

¿De dónde salió esta idea de los dos tercios? bueno pues, el origen está en Sudáfrica en donde los blancos, cuando convocan la Constituyente y ven que se la va a quedar una mayoría del Partido Nacional Africano, que representa a la población negra (que hasta ese momento no tenía derechos, ni tenía derecho al voto), entonces

ellos pactan que las decisiones se tomarán por dos tercios para que, con una representación menor, puedan bloquear las decisiones que no les gustan.

Es decir, es un sistema pensado desde un país racista para evitar que los hegemónicos racistas blancos pierdan el control absoluto de la situación. Con esa idea se busca que las emergentes y nuevas fuerzas políticas negras tengan que negociar con los blancos las reglas de juego del sistema político constitucional y de las grandes decisiones legislativas que se tomen.

De ese modelo, no muy razonable, y que tiene su origen en una situación de racismo y Apartheid, pues los racistas bolivianos aprenden y cuando ven que hay un partido indigenista (de esos indios que han despreciado durante toda la vida) que no les han dejado ocupar puestos en la estructura del Estado y que, de repente van a dirigir el país, pues toman las mismas decisiones que los racistas blancos. Es decir, también eran racistas blancos en Bolivia.

Entonces lo que hacen es crear e importar el mecanismo de los dos tercios para garantizar que al menos ellos van a tener (según calculan) un tercio de los votos y por tanto podrán evitar que se tomen decisiones que les parezcan absolutamente no aconsejables.

### ***[Continúa Chile y su activación a nivel constitucional]***

Esta idea de los dos tercios que llega a Bolivia, la coge también la derecha chilena y dice: aunque tengo una situación de deterioro y de pérdida de voto y de hegemonía, pero no va a ser todo tan grave que no vaya a tener ni siquiera un tercio de los votos.

Por lo tanto, recupera esta idea y la coloca dentro de las reglas que se introducen en la reforma constitucional.

Por lo tanto, en Chile la Convención Constitucional es Constitucional y no Constituyente porque:

- Tiene temas limitados.
- Tiene un procedimiento de toma de decisiones predeterminado a dos tercios.
- Y, en tercer lugar, porque todas sus decisiones están sometidas a control por una sala especial de la Corte Suprema de Justicia conformada por cinco magistrados elegidos por sorteo que cuando cualquiera de las fuerzas políticas recurra y diga que se han violado las normas de convocatoria esa sala podrá declarar como inaprobables las decisiones que tome ese órgano constitucional no Constituyente.

Por tanto, un proceso muy amarrado por un poder que está en retirada pero que es hábil políticamente (tiene la experiencia de mucho tiempo) y frente a unos negociadores inhábiles de la oposición.

Aquel poder en retirada pero hábil les consigue, a cambio de abrirles la puerta de un proceso de cambio de la Constitución, unas reglas draconianas que convierten el proceso constituyente que pedía la gente en un proceso constitucional.

Y esto provoca la primera indignación popular. La gente dice: hemos salido a la calle, nos han reventado un ojo, nos han pegado un tiro, nos han detenido y todo esto porque estamos luchando por una Constituyente y luego llegan estos señores y señoras y resulta que negocian con el poder existente unas reglas muy favorables al poder existente y no a la lógica del cambio.

***[Cierre del tema de las tipologías] [de las formas]***

Entonces bueno ahí tenemos esa introducción en el texto constitucional y por tanto con esto cerramos las tipologías sobre las diversas formas en las que se puede regular el proceso Constituyente.<sup>139</sup>

- **El referéndum de apertura del proceso.**

***[Referéndum para comprobar que la mayoría quiere un proceso constituyente]***

Los casos en los cuales se prevé que un grupo de ciudadanos pueda promover la activación del proceso constituyente, tiene que haber luego un referéndum para comprobar que eso que plantea esa pequeña parte de la población es querido por la mayoría. Si no, estaríamos en un absurdo de que un 1%, un 2%, un 3% de la población pudiera estar convocando un proceso tan complejo como es un proceso constituyente.<sup>140</sup>

***[Dos fases para la convocatoria de un proceso constituyente]***

Por eso siempre hay dos fases:

1. Una primera de recogida de firmas de una parte pequeña de la población para que promueva la convocatoria de un referéndum.

---

<sup>139</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. Youtube. Escuchar en [\[03:01:23\]](#)

<sup>140</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. Youtube. Escuchar en [\[01:17:31\]](#)

2. Y un referéndum de aprobación, que sea el que efectivamente autoriza o pone en marcha ese proceso.<sup>141</sup>

### **[Primera fase debiera ser una consulta a los ciudadanos]**

Pero si vamos a hablar de lo que debería ser, ya hemos visto que la primera fase sí que sería interesante y conveniente que se haga una consulta a los ciudadanos.

Y esto es lo que ha pasado en nuestros procesos más cercanos en el tiempo y geográficamente los procesos en América Latina en América.<sup>142</sup>

#### **CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE COLOMBIA**<sup>143</sup>

Está el caso colombiano ya hablamos ayer. Hubo una votación cuando se produjeron las elecciones generales se colocó la séptima urna para que votara la gente si quería Constituyente o no. Primero no tuvo valor jurídico porque no eran resultados oficiales y posteriormente se les dio el valor de resultado oficial. Se reconocieron como tales los resultados. Al principio era como una especie de consulta informal.

---

<sup>141</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:18:09\]](#)

<sup>142</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:07:39\]](#)

<sup>143</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:08:08\]](#) y [\[00:08:34\]](#)

**CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE VENEZUELA** <sup>144</sup>

En el caso venezolano también vimos que hubo un referendo a pesar de que el presidente Chávez había repetido hasta la saciedad que si le votaban a él era porque había que convocar una Constituyente. De todas formas, él no quiso que dijeran que era una maniobra del presidente que tal y por lo tanto convocó un proceso constituyente en donde además sometió a consideración las bases que iban a regir el proceso constituyente con dos preguntas separadas:

- Una primera ¿quiere usted el proceso constituyente?
- Dos ¿quiere usted y acepta las reglas de convocatoria que se han pactado con las fuerzas de oposición?

**CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE ECUADOR** <sup>145</sup>

Lo mismo ocurrió en el caso ecuatoriano. Ya vimos el otro día hablando de refilón de algunas otras cosas, porque fue un proceso complicado que el Parlamento intentó evitar que se hicieran los referendos pero que finalmente el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador decidió que los referendos se hicieran.

Incluso como ya conocéis, condujo a la destitución de 57 parlamentarios por estar obstruyendo el proceso electoral.

---

<sup>144</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [00:08:34] y [00:09:11]

<sup>145</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [00:09:12] y [00:10:20]

También ahí se sometió a consideración las bases que regulaban el proceso constituyente que en este caso como recordáis, ya dijimos que no habían sido negociadas, que habían sido directamente elaboradas por el partido dominante pero que fueron unas bases de organización del proceso constituyente absolutamente razonable, pluralistas, con un sistema proporcional de representación. Es decir, no hubo una maniobra escondida para tener una preminencia en el proceso o una ventaja en el proceso constituyente.

### **CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE BOLIVIA** <sup>146</sup>

En el caso boliviano también se activó una consulta para que los ciudadanos dijeran si querían o no. Pero luego, ya sabéis, que ahí las normas no fueron objeto de negociación en sede con el gobierno y no fueron emitidas por el presidente, sino que fueron aprobadas a través de una ley. Una ley del Congreso porque se había hecho una reforma constitucional antes, obligando a que el Congreso fuera el que regulara el proceso constituyente mediante una ley. Se exigió que la ley fuera aprobada por dos tercios y esto fue un mecanismo de garantía de los que en principio estaban siendo desplazados del poder. Ese mecanismo de garantía les permitía, al menos, tener un cierto grado de control sobre el poder constituyente. Tal control se daba porque las normas de convocatoria se tendrían que redactar de acuerdo con su voluntad porque de no ser así, el tercio de bloqueo podría impedir que se produjera una Constituyente que no contara con el asentimiento de esas fuerzas que estaban retrocediendo legitimidad política dentro del sistema.

---

<sup>146</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar entre [\[00:10:21\]](#) y [\[00:11:33\]](#)

### CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE CHILE <sup>147</sup>

Y en el caso chileno la situación entró dentro de las fases en las cuales se producen unas maniobras para intentar reconducir un proceso que no le gusta el poder.

### CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE COLOMBIA <sup>148</sup>

En este caso, como hemos visto, en el caso colombiano al poder no le gustaba mucho pero finalmente aceptó que se hiciera ese proceso constituyente.

### CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE VENEZUELA <sup>149</sup>

En el caso venezolano lo que hubo es que primero se asumió el poder por una fuerza política que tenía como proyecto hacer la Constituyente.

### CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE ECUADOR Y BOLIVIA <sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:11:34\]](#) y [\[00:11:52\]](#)

<sup>148</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:11:53\]](#) y [\[00:12:05\]](#)

<sup>149</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:12:05\]](#) y [\[00:12:15\]](#)

<sup>150</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:12:15\]](#) y [\[00:12:27\]](#)

En el caso ecuatoriano igual y en el caso boliviano igual por lo tanto teniendo la dirección política del país es mucho más fácil que el proceso se encamine por donde tú quieres.

### **CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE CHILE** <sup>151</sup>

#### ***[Maniobra con la formulación de la pregunta para la consulta ciudadana]***

Pero en el caso chileno como ya sabemos lo comentábamos, lo que ocurrió es que Sebastián Piñera, el presidente, había dicho y defendido que no iba a permitir y que por encima de su cadáver habría un proceso constituyente en Chile. Las circunstancias desbordaron la situación se vio obligado a abrir ese proceso, pero desde el principio las fuerzas políticas (que en ese momento tenían una pérdida de legitimidad) intentaron reconducir el proceso a un proceso lo más controlado posible. Por eso establecieron y consiguieron que las fuerzas de oposición aceptaran las limitaciones que ya hablamos ayer y una de las maniobras que fueron utilizadas de manera torticera por parte del gobierno fue el que se activó un referendo de consulta pero en realidad la consulta tendría que haber sido: ¿quiere usted ciudadano o ciudadana chilena que se convoque una Asamblea Constituyente? o ¿una Convención Constitucional? es decir, la pregunta lógica era ¿quiere usted que se haga lo que el gobierno que es una Convención que no tenga facultades constituyentes, que esté limitada? o ¿quiere usted una Constituyente efectivamente que tenga plenos poderes y que tenga una capacidad originaria de diseño del Estado? Esa era la pregunta. Pero claro esa pregunta la hubiera perdido abrumadoramente el

---

<sup>151</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar entre [\[00:12:28\]](#) y [\[00:18:49\]](#)

gobierno porque había una movilización muy importante en la sociedad y por tanto no les interesaba.

Ahí también consiguieron que las fuerzas de oposición aceptaran reconducir el referendo a una pregunta que era absurda. Lo que se preguntó a los ciudadanos era si querían una Convención Constitucional elegida por los ciudadanos totalmente o querían una Convención Constitucional que estuviera integrada:

- La mitad de sus integrantes [conformada] por ciudadanos y ciudadanas elegidos por la ciudadanía chilena.
- Y la otra mitad de esa Convención que fuera designada por el Congreso Nacional.

Como pueden ustedes imaginar rápidamente la respuesta de la sociedad era obvia:

- Que no sea el Congreso Nacional.
- Y que se elija.

Pero con esa apariencia de dar una opción en realidad era una trampa porque te eliminaban de la disyuntiva la posibilidad de hacer la Constituyente.

Como se habían comprometido a hacer una consulta popular, la gente esperaba que tal consulta fuera:

- ¿Quiere usted convención constitucional? o
- ¿Quiere usted Asamblea Constituyente?

Pero eso nunca se lo preguntaron a la gente porque en la negociación política cambiaron la pregunta y lo que plantearon fue:

- ¿Quiere una Convención Constitucional mixta? o

- ¿Quiere una Convención Constitucional elegida por la ciudadanía?

Claro eso ya era una trampa porque no te daba la posibilidad de elección.

***[Insatisfacción ciudadana ante pregunta inadecuada]***

Esto provocó también un segundo momento de insatisfacción en la ciudadanía que empezó a pensar: bueno hemos salido a la calle, este proceso ha sido complejo, ha habido muchos problemas y entonces primero negociaron una Convención Constitucional y cuando además nos preguntan encima pues no nos preguntan lo que queremos que nos pregunten. Queremos validar la opción Constituyente, pero nos hacen una trampa y nos plantean unas opciones que no han estado nunca en la agenda como la de intentar colocar una Constituyente mixta con diputados y senadores procedentes del Congreso Nacional, lo que era una cosa absolutamente descartada.

Por supuesto cuando se votó como pueden ustedes imaginarse el porcentaje de votos para que se hiciera la Constituyente mixta, pues fue precisamente el porcentaje de votos de los que no querían que hubiera proceso constituyente. Ese porcentaje del 20% aproximadamente de la población que son los votantes duros de unas posiciones más en la extrema derecha y la derecha en aquel momento.

***[Importancia de los referendos, pero cautela con el planteamiento de la pregunta]***

Por tanto, los referendos también son importantes demuestran que efectivamente el proceso se quiere, pero a veces puede haber manipulaciones en la pregunta.

La pregunta del referendo es una cosa clave porque no es lo mismo que preguntes lo que la gente espera que preguntes y para confirmar que efectivamente eso es un deseo popular a que hagas una pregunta trampa como esta en donde lo que estás haciendo es eliminar precisamente de la agenda lo que es la propuesta popular lo que era lo que la gente pedía en las manifestaciones masivas que se realizaron en todo en todo el país.

Y esto evidentemente empezó a generar la desconfianza de los ciudadanos que decían: hombre esto no puede ser que, primero, te sientan a negociar y te ponen unas limitaciones para el trabajo, segundo, te preguntan una cosa que no tiene sentido.

Ahí empezó un poco a deteriorarse la credibilidad de la representación de los partidos que, digamos, eran emergentes y que estaban cobrando una mayor fuerza política porque los partidos tradicionales estaban teniendo un retroceso de legitimidad. Empezaron a quemar la legitimidad de los nuevos actores por estas decisiones que se estaban tomando y que evidentemente eran erróneas.

En este caso siempre el problema estribó en que hubo una percepción débil de la capacidad real de fuerza que con que cuentas cuando tienes a una sociedad movilizada.

***[Una sociedad movilizada obliga al poder a aceptar reclamos, aunque no sean de su agrado]***

Es decir, una sociedad movilizada obliga a que determinadas cosas que, al establecimiento, a los que forman parte del sistema de gobierno vigente no les gustan, pero acaban aceptando no porque les agrade, sino por presión.

***[Conclusión]***

Por tanto, el proceso chileno es un ejemplo estupendo para ver cómo se activa un mecanismo de consulta a los ciudadanos, pero a través de una pregunta trampa que no respondía a lo que de verdad se estaba debatiendo en la Constitución.<sup>152</sup>

### **CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE ECUADOR**<sup>153</sup>

Vimos ayer si os acordáis cuando el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador decide esa interpretación rocambolesca muy dudosa constitucionalmente de destituir a los diputados que se oponían al proceso constituyente. El Tribunal Supremo Electoral no lo hubiera hecho sino es porque había visto que hubo una votación masiva a un partido político y que había un fervor en la calle. Por tanto, eso es lo que condiciona las situaciones.

### **CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE VENEZUELA**<sup>154</sup>

En el caso venezolano por ejemplo el Tribunal Supremo también fue preguntado, se presentó un recurso por parte de las fuerzas que querían frenar el proceso constituyente. En aquel momento el Tribunal Supremo se llamaba Corte Suprema Justicia, hoy se le llama Tribunal Supremo Justicia, la Corte Suprema de Justicia. Se presentó un recurso, más bien varios recursos de inconstitucionalidad intentando frenar que hubiera un proceso constituyente.

---

<sup>152</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [00:22:58] y [00:23:14]

<sup>153</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [00:19:05] y [00:19:39]

<sup>154</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [00:19:42] y [00:22:53]

Se alegó que tal proceso no estaba previsto en la Constitución.

Bueno una Sala Constitucional de la Corte Suprema controlada por los partidos del sistema anterior, controlada por tanto por los partidos que no querían que hubiera un proceso constituyente, acabó votando y haciendo una argumentación diciendo que por encima de las regulaciones concretas del texto constitucional está el principio soberanía nacional y en tanto que ha habido un partido que ha sido mayoritariamente montado con el programa, es decir ... Las decisiones que toman los órganos de poder dentro de un Estado tienen mucho que ver con el clima social que hay. Si en un momento dado una Constituyente toma una medida contundente y lo hace sola en una sala donde están reunidos, eso no tiene ninguna capacidad real de que pueda ir adelante.

Si toma esa decisión en una sociedad que está movilizadada a favor de esa decisión, entonces los factores de poder que están esperando a ver qué pasa se tranquilizan.

Todo esto es un juego, no solamente jurídico, sino hay una regla de políticas de fuerza de los actores que participan en un proceso constituyente tanto de los que quieren el proceso constituyente como de los que no quieren el proceso constituyente.

***[Activación del poder constituyente no puede entenderse como fenómeno puramente jurídico]***

Por eso la activación del poder Constituyente no se puede entender como un fenómeno puramente jurídico. Claro hay una regulación jurídica pero no es un hecho jurídico. Es precisamente la rótula de articulación entre las decisiones políticas y la juridificación de algunas decisiones políticas para convertirlas en reglas obligatorias dentro del Estado.

Pero es un es una rótula que tiene una parte política y una parte jurídica. Todo es político también, la legislación responde a unas decisiones políticas, las sentencias responden a unas decisiones políticas todo est  impregnado de política.

Pero obviamente el proceso constituyente que es la generación de un nuevo orden jurídico pues claro el orden jurídico normalmente no emana de una realidad jurídica, sino que emana de una realidad fáctica, de una realidad política en la cual aparece ese nuevo orden jurídico.

### **CONSULTA CIUDADANA – EJEMPLO DE HONDURAS** <sup>155</sup>

La importancia de los procesos de aprobación de los procesos constituyentes por la ciudadanía se ve clar sicamente en el caso de Honduras.

Honduras cuando est  en el gobierno el presidente Manuel Zelaya un presidente que procede del Partido Liberal uno de los dos partidos tradicionales del país. Zelaya es uno de los hacendados más importantes del país, pero digamos que tiene un cierto componente de preocupación social. El Partido Liberal dentro del país digamos que responde a unas posiciones más progresistas, democráticas y de políticas redistributivas de renta y él, dentro del Partido Liberal, era el sector más progresista.

Esa posición política suya, unida al hecho de que quería ser reelecto, le llevó a decidir que había que convocar un proceso constituyente. Era algo que estaba siendo demandado por la sociedad desde hacía mucho tiempo. Había una fuerte insatisfacción con el

---

<sup>155</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - D a 4. Youtube. Escuchar entre [\[00:23:20\]](#) y [\[00:31:19\]](#)

funcionamiento del sistema político y Zelaya activó este proceso constituyente.

Hubo muchos problemas, intentaron frenar el proceso constituyente a través de recursos ante el Tribunal, ante la Corte Suprema de la República. Todo eso no consiguió frenar el proceso y finalmente se convocó para un día las votaciones para que los ciudadanos dijeran si querían, o no, el proceso constituyente.

Ese día era clave. Si los ciudadanos votaban y votaban en un 80% que querían el proceso constituyente, este era prácticamente imparable.

***[Constituyente en un país con base militar de Estados Unidos y el temor a un efecto dominó]***

Y como los procesos constituyentes habían conducido en otros países de América Latina, (fundamentalmente Venezuela, Ecuador y Bolivia) a la emergencia de fuerzas políticas que planteaban políticas públicas alternativas a las existentes, que planteaban un cierto grado de posición antiimperialista frente a Estados Unidos y como también los procesos constituyentes habían ido en una dirección de romper el *status quo* que existía hasta el momento pues evidentemente eso no era de agrado del Departamento de Estado norteamericano. Por ello apoyó, o instigó, (no podemos saber hasta qué punto fue lo uno o lo otro), el que en la madrugada en la que se tenían que abrir las urnas para que se hiciera la votación, se diera un golpe de Estado (es el último golpe de Estado que ha habido en América Latina en los últimos tiempos cuando parecía que eso estaba superado). Se dio el golpe de Estado, se detuvo al presidente de la República se le subió a un avión, se le sacó del país y se decretó que no se abrirían los colegios electorales para evitar precisamente que fuera esto.

¿Por qué se hizo esto? primero porque se veía como una especie de ... cuando ustedes han visto la imagen de los dominós que cae una

ficha y van cayendo otra, otra, otra y así. Bueno de alguna manera se tuvo miedo a un efecto dominó. Había habido varios procesos constituyentes y este era un punto digamos que empezaba a consolidar el que las sociedades latinoamericanas plantearan procesos constituyentes con una voluntad de cambio del *status quo*.

Por tanto, eso ya empezaba a preocupar, que hubiera un efecto dominó de reproducción en otros países.

En segundo lugar, porque Honduras es una cuestión estratégica para Estados Unidos. Es algo similar a lo de ustedes. Como ustedes son Centroamericanos no les voy a contar yo el papel que Honduras tuvo como retaguardia de las contras, de los movimientos contrainsurgentes que se produjeron en las guerras civiles de Guatemala, de Nicaragua, de El Salvador.

Como también ustedes saben perfectamente en Honduras está la principal base militar norteamericana, Palmerola, y por lo tanto los norteamericanos entendieron que una de las cosas que no se podían permitir era que cayera dentro de unas políticas que no eran de su agrado, un país en donde tenían su base militar principal de la zona.

Además de todo eso pues se temía que, efectivamente, se pudiera producir el efecto dominó.

Y esto es interesante porque, evidentemente Estados Unidos no interviene, lo hace el ejército hondureño, pero todos sabemos que el ejército hondureño tiene una capacidad muy limitada de autonomía, de toma de decisiones de este tipo respecto de Estados Unidos. Si Estados Unidos no hubiera dado el visto bueno, no hubiera habido golpe de Estado. Y si lo hubo es porque dio el visto bueno, no sabemos si lo instigó, pero sí que dio el visto bueno pues a ningún general hondureño se le ocurre dar un golpe de Estado si no consulta previamente con sus colegas norteamericanos.

***[Importancia del referendo: su resultado hace muy difícil que pueda darse marcha atrás]***

Evidentemente esto muestra lo importante que es la realización de esos referendos porque queda acreditado que no es una maniobra del presidente porque quiere la reelección, que lo era, pero además se cuenta con el asentimiento de la población que no solamente quiere que se hable de ese tema concreto de la reelección, sino que se hable de otras muchas cosas.

Bueno entonces cuando ves ese abanico te das cuenta de que el referendo hace que sea muy difícil dar marcha atrás, hace que ya no sea interpretable, que ya no puedan formularse teorías en las cuales se diga: bueno en realidad hay un interés espurio detrás de esta convocatoria. Bueno pues puede que lo haya, en este caso lo había, pero sin duda es una conjunción entre el interés espurio y el interés de la gente de que se abriera un debate sobre reorganización del Estado en Honduras.

Las consecuencias fueron terribles, como ustedes saben una represión impresionante, se produjo un recorte de libertades tremendo, el país funcionó por la vía de hecho durante un tiempo hasta que volvieron a haber elecciones. El resultado fue que el presidente, no inmediatamente que se hizo cargo del poder sino el siguiente, que se hizo cargo del poder del mismo partido que organizó también este golpe de Estado está hasta ahora en la cárcel condenado a 30 años en Nueva York por participación en tráfico de drogas. Y esto porque facilitaba el que en coches y vehículos militares se trasladaran alijos de droga desde los aeropuertos clandestinos a los aeropuertos no clandestinos oficiales. Un tribunal de Nueva York lo ha condenado a él y a su hermano a 30 años de cárcel.

Bueno pues eso para que se hagan ustedes un poco también la idea de quiénes estamos hablando, personajes bastante siniestros.

### ***[Importancia del referéndum de entrada y la interpretación expansiva de la Constitución]***

Por eso es importante el referéndum de entrada porque es lo que demuestra que hay voluntad de cambiar la Constitución y demuestra que los ciudadanos aceptan y les parecen razonables los mecanismos que se establecen en la convocatoria para que se rija el proceso constituyente. Hay un control de la soberanía nacional para que no haya un abuso de las reglas de convocatoria en favor de nadie. Y si hay la voluntad de cambiar la Constitución pueden decir sí al proceso constituyente y no a las reglas que se han planteado porque nos parecen fraudulentas.

Eso es lo bueno del control y del referéndum de entrada, pero para que haya el referéndum de entrada normalmente habrá que interpretar de manera expansiva la Constitución porque si no el sistema está cerrado y no va a permitir que se produzca la posibilidad de apertura de ese proceso Constituyente.<sup>156</sup>

- **Diseño del proceso constituyente.**

---

<sup>156</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[03:16:01\]](#)

Se habla de establecer un diseño más o menos detallado, más o menos rígido o flexible, en el que se dé cuenta de las diferentes fases por las que debe discurrir el proceso constituyente.<sup>157</sup>

**[Tres temas relevantes para el diseño del proceso constituyente]**

En el diseño del proceso constituyente hay tres temas importantes además de la participación política de los ciudadanos en ese proceso que es un apartado que vamos a hablar separadamente.

Entre las cuestiones que son relevantes están:

1. ¿Cuál es el sistema electoral que se va a utilizar? Se utilizará un sistema para que esas posiciones difusas de la población al respecto de cómo cambiar el país, se concreten en propuestas diferenciadas y se produzca un diálogo para negociar puntos de acuerdo lo más ampliamente respaldados.
2. En segundo lugar, otro tema importante es la limitación temporal del funcionamiento de la Constituyente.
3. El tercer punto importante es la relación de la Constituyente con otros órganos del Estado

---

<sup>157</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

---

fundamentalmente con el Parlamento ordinario, con el legislativo ordinario.<sup>158</sup>

- **Primer tema relevante: el sistema electoral**

Empecemos por el tema del sistema electoral.

En el sistema electoral pues efectivamente tenemos ejemplos comparados en donde se utilizan sistemas mayoritarios y sistemas mayoritarios por circunscripciones de diversos tipos. No vamos a hacer una tipología porque sería muy complejo. Y tenemos otros sistemas de elección de las asambleas constituyentes que están basados en criterios más de carácter proporcional.<sup>159</sup>

***[Se aconseja un sistema proporcional con una lista única]***

Desde mi punto de vista en esa opción que hay que hacer en el momento de diseño del proceso constituyente lo lógico, si siempre es lógico desde mi punto de vista que la representación sea proporcional, es decir, que haya un reflejo lo más cercano a cuáles son los sentimientos y las opciones políticas que haya dentro del país. Evidentemente en un momento constituyente esto tiene especial importancia.

Es decir, siempre es importante que todos más o menos podamos tener un espacio de representación, aunque seamos

---

<sup>158</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:31:26\]](#) y [\[00:32:31\]](#)

<sup>159</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:34:33\]](#)

una minoría quizá no muy significativa pero sí que parece razonable que se oigan las opiniones de todo el mundo.

En un sistema además que se dice democrático, lo más normal es que haya representación de un *demo*, que es plural. El pueblo no es como algunos populistas intentan presentarnos como un todo que funciona de una manera común y con un pensamiento único. Eso es un interés de los populistas que defienden el que el pueblo es un todo y además que ellos son los que representan a ese pueblo y saben lo que quiere el pueblo. Pero eso es una visión populista, caudillista que yo creo que desde una perspectiva democrática no es asumible.

El pueblo es el soberano, pero no es una opción única, no tiene una visión unívoca de lo que hay que hacer con las políticas públicas o lo que hay que hacer con los procesos constituyentes y el pueblo por lo tanto es una pluralidad. Y por lo tanto si queremos que el sistema sea democrático y que refleje la voluntad del pueblo no vamos a intentar crear un pueblo imaginario en donde hay una mayoría que defienda algo, a lo mejor no hay una mayoría cohesionada. A lo mejor son múltiples minorías, pero tendrán que acostumbrarse a tomar decisiones y crear mayorías por la vía del consenso.

Por tanto, mi propuesta siempre que me preguntan de estos temas es que el sistema debe ser proporcional.

Y para que el sistema sea lo más proporcional posible pues el más razonable es el de una lista nacional única. Es decir, cuando fraccionamos un territorio nacional en diferentes

circunscripciones la proporcionalidad no siempre es exacta. En cambio, cuando hacemos una votación sobre una lista nacional pues evidentemente la proporcionalidad es casi perfecta sobre todo si ponemos un número de representantes, digamos, alto que permite que los grupos pequeños también tengan representación.<sup>160</sup>

### ***[Circunscripciones fraccionadas]***

¿Qué problema aducen los que plantean que no se utilice tanto la representación proporcional? También se aduce que no se haga una lista nacional si no que haya circunscripciones fraccionadas porque también en muchas ocasiones el interés no es un interés nacional puro, sino que también hay una combinación de la visión general de Estado con las visiones particulares de una región o de una zona. Esto me parece que efectivamente es así.

Igual que el pueblo no es único pues tampoco geográficamente el pueblo está en un territorio que tiene los mismos problemas y por lo tanto puede haber problemas diferenciados en una parte del territorio nacional y en otro.

Pero sí que es verdad que en principio lo que vamos a afrontar cuando se hace un proceso constituyente se trata del diseño del mecanismo de funcionamiento del Estado de manera global. Es una visión del modelo de Estado que queremos entre todos y ese

---

<sup>160</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:35:16\]](#)

modelo por supuesto tendrá que tomar en cuenta la forma de proteger las peculiaridades internas dentro del Estado.<sup>161</sup>

### ***[Estados con pluriculturalismo]***

Esta situación conduce a que sobre todo en Estados que tengan pluriculturalismo, que tengan etnias diferentes en su interior, se encare alguna problemática. Pero en algunas circunstancias lo que se ha planteado es que igual que existen las listas cremallera para garantizar la paridad de género en las listas electorales de tal manera que el uno es mujer, el dos es hombre o, al revés, el uno es hombre y el dos es mujer, el tres pasa a ser del otro género y así sucesivamente.

También se ha planteado que en esas listas nacionales puede haber una distribución obligatoria de candidatos que representen a las diferentes partes del territorio nacional. De esta manera la lista sería nacional, pero tendría una composición en su interior que combine diferencias de sexo y al mismo tiempo también diferencias territoriales que garantice que todos los territorios del Estado tengan una presencia en esa lista.

Esto tiene también otro problema porque siempre cualquier opción nos va a abrir escenarios de problemáticas.

Bien hacemos eso, pero ¿qué ocurre si colocas que los que forman parte de la lista se registran en los primeros puestos? normalmente van a salir más fácilmente que el último. Entonces

---

<sup>161</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:38:14\]](#)

¿qué ocurre cuando todos los partidos, por ejemplo, colocan en el último de la lista a los representantes de una zona que está deprimida, abandonada dentro del país? es prácticamente imposible que llegue ningún representante de esa zona porque lo ponen, debido a que es obligación, pero lo ubican en un lugar donde es imposible prácticamente que salga. Esto también es un tema que evidentemente nos hemos de plantear.<sup>162</sup>

### ***[Propuesta intermedia]***

Una solución intermedia, porque hay este problema territorial, es el combinar una representación nacional con lista única y circunscripción global del Estado con la elección de algunas personas de la Constituyente por regiones, por demarcaciones territoriales. Ahí sí hay un equilibrio porque hay una representación territorial que va a defender los problemas de ese territorio además de su posición sobre las ideas generales de la Constitución y luego van a haber otros parlamentarios que van a estar más centrados en discutir sobre los problemas generales y globales que tiene que resolver la Constituyente.<sup>163</sup>

### ***[Conclusión: conviene una representación lo más proporcional posible]***

En todo caso insisto lo conveniente me sigue pareciendo que el sistema de elección sea proporcional porque un sistema mayoritario puede conducir a que un partido pueda tener una

---

<sup>162</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:39:38\]](#)

<sup>163</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:41:29\]](#)

hiper representación que no sea real en la sociedad y por lo tanto que lleve a que tome decisiones que a lo mejor no son compartidas por una parte importante de la población.

***[Consensos no serán fáciles en el uso de la proporcionalidad]***

Un problema que también nos vamos a encontrar con este uso de la proporcionalidad es la dificultad para llegar a consensos.

Es más fácil si hay un partido hegemónico que tiene mayoría absoluta en la Constituyente. En este caso ya se tiene más o menos claro por dónde irán los tiros y, por tanto, el fortalecimiento a través de un sistema mayoritario de unas mayorías que no sean auténticamente reales respecto de lo que es la mayoría social, sin embargo, sí que da gobernabilidad. Pero da gobernabilidad y simplifica lo que es el país. Es una forma de auto engañarnos porque pensamos que el país es de esta manera. El sistema electoral lo muta, pero en realidad el país no es así. No hay un 51 % del partido o del grupo tal, sino que hay en realidad un 40 % pero que por el sistema electoral ha conseguido el 51 o el 55 % de los escaños.

Podremos pensar que este país piensa que el 55 % mantiene esa posición, pero es que lo piensa solo el 40 %, y nos estamos haciendo trampas. Claro, a veces son trampas conscientes de los que están diseñando el proceso Constituyente que las quieren hacer porque normalmente se hacen para favorecer a los que tienen una posición más dominante en el diseño de las reglas de convocatoria de la Asamblea Constituyente.

Pero me parece que desde la perspectiva del deber ser lo correcto es intentar que haya una representación lo más proporcional posible y en su caso con una combinación de mínimos en donde también haya una presencia de intereses regionales o de grupos étnicos que están infra representados habitualmente, etcétera.<sup>164</sup>

### **[Grupos étnicos]**

Esta presencia de grupos étnicos en los que hay una reserva de escaños para ellos es una experiencia que se ha ido utilizando también últimamente en constituyentes de América Latina. En ellas ha habido espacios en los en los lugares donde hay una presencia baja de indígenas, por ejemplo, pues han creado unos puestos reservados para el mundo indígena. De no hacerse así tendrían la incapacidad de poder meter quizás representantes, porque son minoritarios, dentro de todas las circunscripciones. Por tanto, se les crea una circunscripción especial indígena que permita que puedan tener representación dentro de la Constitución.

Son medidas digamos de promoción de la presencia de esos grupos tradicionalmente marginados dentro del Estado y que creo que en una medida razonable no exagerada está muy bien para que puedan tener también una voz garantizada dentro del proceso constituyente.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:42:18\]](#)

<sup>165</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:44:29\]](#)

- **Postulaciones.**

### ***[Cuestiones varias]***

Y quería también hacer una breve incursión en varias cuestiones:

No las quiero dejar de mencionar aun cuando me parece un debate ya superado. Sin embargo, son cuestiones que permanentemente vuelven a aparecer como nubarrones en el horizonte que hacen que algunos temas que pensábamos que estaban superados reaparezcan. Es a veces como un retorno:

### ***[Postulación de candidatos debe ser lo más abierta posible]***

Bueno pues quería mencionar que desde una teoría democrática de la Constitución y por lo tanto de los procesos constituyentes, la postulación de candidatos debe ser lo más abierta posible.<sup>166</sup>

### ***[Situaciones superadas]***

Es decir, aunque en algunas situaciones históricas se ha tomado la decisión de que se exigieran determinadas características a las personas que ocupaban puestos de representación, por ejemplo:

1. Una edad más allá de la mayoría de edad, es decir, que tendrán que ser mayores de 25, 30, 35 años para ocupar un puesto representativo. Esto ha existido.
2. O que se tengan unas determinadas capacitaciones o formación para poder ser representante.

---

<sup>166</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[01:50:37\]](#)

---

Todo esto afortunadamente yo creo que ha sido superado porque a partir del momento en que una persona es mayor de edad, igual que tiene el derecho de voto, tiene el derecho a ser elegido.<sup>167</sup>

### **[Niveles de formación]**

Además, la posibilidad de ser representante de una opinión social no tiene por qué estar reservada solo a las personas que tengan determinados niveles de formación. La formación es interesante, si alguien está formado mucho mejor, pero muchas veces la representación de intereses no tiene nada que ver con la formación. Puede haber personas que tengan escasa formación, pero en cambio tengan unos principios, unos valores, un sentido común que le lleve a tener un compromiso más fuerte con la defensa de determinados intereses que otras personas que puedan ser más formadas, que tengan muchos títulos, pero que, sin embargo, carezcan de ese sentido común, o carezcan de la valentía para enfrentar y defender los intereses por los que han sido electos frente a la contraposición con otros intereses de signo contrario. Por tanto, desde mi punto de vista y creo que la historia es un buen ejemplo, la cualificación profesional no garantiza el mejor desempeño.<sup>168</sup>

Una de las experiencias más interesantes que he tenido ha sido:

#### **POSTULACIONES – NIVELES DE**

---

<sup>167</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[01:51:00\]](#)

<sup>168</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[01:51:53\]](#)

**FORMACIÓN – EJEMPLO DE BOLIVIA** <sup>169</sup>

La Constituyente boliviana porque en esta una parte importante de los constituyentes eran casi analfabetos. Representaban a los pueblos indígenas, era gente que no tenía a veces el bachiller, a veces casi que habían llegado por los pelos a tener la formación básica. Y esa gente, primero, tenía un interés en aprender en contraste con otros muchos colegas mucho más formados y tal, que no tenían ningún interés. Recuerdo que había unas señoras diputadas asambleístas, indígenas de estas que van con traje, la pollera allá en Bolivia. Eran unas personas muy populares muy de pueblo, con escasa formación y un día se me acercaron y me dijeron: doctor mire es que hay cosas que nosotros no entendemos bien de lo que hablan nuestros compañeros. Usted es profesor, usted podría darnos alguna clase en algún momento. Bueno usted me dirá. Es que aquí tenemos muchas reuniones, pero antes de que empiecen las sesiones podríamos ir a donde ustedes están alojados y entonces que nos den ustedes unas clases para entender mejor lo que vamos a hablar ese día. O sea, era gente que venía a las 6 de la mañana antes de entrar a la Asamblea primero porque eran conscientes de sus limitaciones distinto a los de Harvard que a veces no son conscientes de sus limitaciones. Y en segundo lugar porque tenían ganas de superarse, tenían ganas de aprender, tenían ganas de estar formados para defender aquello por lo que habían sido votados.

Y además tenían la humildad de reconocerlo, de decir: oiga mire es que muchas cosas no las sé, pero estoy dispuesto a invertir mi tiempo para superar este problema que tengo. Se venían a 6 de la mañana y un día hablaba un colega mío que era economista y les explicaba cosas de economía y otro día le hablábamos de elementos

---

<sup>169</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar entre [01:53:09] y [01:56:52]

---

de los derechos o de la organización del poder y estaban ahí dos horas estudiando sin que fuera obligatorio. A mí más bien me molestaba porque me hacía madrugar mucho, pero también me sentí realmente reconfortado de ver que hubiera gente que tenía ese nivel de preocupación, de implicación, de seriedad, de compromiso. Parecía muy bonito, me hubiera parecido un poco triste decirle: oiga no que tengo que dormir, no me moleste.

Por lo tanto, durante un tiempo no estuvieron al principio más que nada. Luego ya cogieron conocimientos y experiencia y no hizo falta, pero en los primeros compases sí que plantearon esta idea y por supuesto les ayudamos en lo que se podía para darles, como toca en estos casos, posiciones abiertas, es decir: esto puede ser así, o puede ser asá, ustedes ya tomarán la decisión que quieran. Yo simplemente les explico alternativas como estamos haciendo en este curso, luego doy mi opinión también por supuesto. Pero en ese caso no daba la opinión para no influir en su toma de decisiones. En un curso sí, en un curso tienes que decir: bueno puede ser así, o asá y a mí me parece que lo más razonable es esto, por esto, por esto y por esto.

### ***[Retroceder a un elitismo en la historia]***

Lo pongo de relieve por esta cuestión de que muchas veces se vuelve atrás y se empieza a defender a veces sin demasiado tapujo la idea de un cierto elitismo, de cierta marginación de las personas en la participación política, porque no tienen la formación que tienen otras personas.

### ***[Recapitulando]***

Quizá debería ser innecesario decir que no me parece razonable ni aconsejable que se coloquen requisitos adicionales salvo el de

ser nacional del país y mayor de edad para participar como representante en la Asamblea Constituyente.<sup>170</sup>

Pero lo digo porque vengo precisamente de dar un curso hace unas dos semanas en Ecuador.

### **[Retroceso hacia el voto censitario]**

#### **POSTULACIONES – NIVELES DE FORMACIÓN – EJEMPLO DE ECUADOR<sup>171</sup>**

Ecuador donde estaban estudiando una reforma constitucional por vía de reforma no por vía de Constituyente, para exigir que los candidatos a asambleístas, al legislativo ordinario, estuvieran obligados a tener determinados requisitos de formación y capacitación.

Es decir, estábamos volviendo a lo que históricamente conocimos como el voto censitario en este caso no para el voto activo sino para el voto pasivo, o sea, la posibilidad de ser votado.

Estamos volviendo y eso que hace 20 años hubiera sido impensable que alguien dijera: vamos a cambiar la Constitución para restringir el que determinados compatriotas puedan presentarse a las elecciones. Pues, en este momento, eso está tramitándose en el Parlamento ecuatoriano.

---

<sup>170</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[02:01:05\]](#)

<sup>171</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[02:01:28\]](#) y [\[02:02:26\]](#)

Hago esta consideración que, como digo, debería no tener sentido. Algo que debiera estar claro, pero no está claro porque en este momento hay países muy cercanos a este país en donde se está planteando una reforma constitucional en este sentido.<sup>172</sup>

### ***[Capacidad para presentar candidaturas y los partidos políticos]***

Y relacionado también con esto quería plantearles el que, en los procesos constituyentes en muchas ocasiones, la mayoría de las ocasiones, la capacidad de presentar candidaturas se suele reservar a los partidos políticos.

Esto es un factor lógico porque los que convocan el proceso constituyente normalmente son representantes de fuerzas políticas que se ponen de acuerdo para iniciar un proceso constituyente y, por lo tanto, pues tienen la tentación o la tendencia a reservar esa representación para sus propias maquinarias de poder.

### ***[Capacidad para presentar candidaturas con otras opciones]***

Pero también tenemos en el derecho comparado experiencias con:

1. Agrupaciones de electores que configuran una lista a través de la recogida de firmas y postulan a personas para que sean candidatos, bajo una lista conformada por

---

<sup>172</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[02:02:27\]](#)

diferentes personas. Es decir, no es una lista uninominal, no se trata una candidatura uninominal.

2. También está la posibilidad de postulaciones individuales [independientes] no ya por agrupaciones de electores sino una persona individual que se postula de manera aislada y que también accede a esa postulación normalmente por el apoyo y aval de firmas de conciudadanos.<sup>173</sup>

### ***[Ejemplos de experiencias con candidaturas individuales]***

Con relación a las candidaturas individuales tenemos que:

#### **POSTULACIONES – CANDIDATURAS INDEPENDIENTES – EJEMPLO DE PANAMÁ<sup>174</sup>**

Este es un mecanismo que como ustedes saben en este país, Panamá, está implementado para las elecciones ordinarias y por lo tanto sería lo normal que eso se trasladara. Yo creo que en principio no es malo el que se puedan producir candidaturas que no tengan que estar encuadradas en un partido político.

#### **POSTULACIONES – CANDIDATURAS**

---

<sup>173</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[02:03:37\]](#)

<sup>174</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[02:04:30\]](#) y [\[02:04:57\]](#)

## INDIVIDUALES – EJEMPLO DE CHILE <sup>175</sup>

Pero también quiero ponerles de relieve la experiencia chilena en este caso muy reciente, en la cual precisamente por el desprestigio de los partidos políticos tradicionales se abrió la posibilidad de que se presentaran candidaturas individuales para ser miembro de la Convención Constitucional.

Las candidaturas individuales, por la desconfianza de los electores hacia los partidos, tuvieron un gran éxito. Más de un tercio de los miembros de la Convención Constitucional fueron personas que se presentaron en candidaturas independientes.

Y eso que parecía un factor pluralista e interesante puso de relieve también, algunas falencias que hay que tener en cuenta:

- La primera es que los partidos políticos, nos gusten o no nos gusten, [*Largo paréntesis*: los partidos políticos pueden ser de muchos tipos y si no gustan uno puede también crear un partido; es decir, no hay por qué jugar con el elenco de partidos que existe en un momento, porque en todo momento histórico se produce la desaparición de unos partidos y la aparición de otros. Este no es un fenómeno que tenga que ser estático. *Fin del paréntesis*]. El partido es un instrumento que permite aglutinar voluntades y determinar una agenda común, determinar unas propuestas que engloben diversas voluntades y no sean la posición personal de un individuo.
- En segundo lugar, lo normal es que los candidatos independientes (y así ocurrió en Chile) estén vinculados a determinadas luchas ciudadanas, adquieran notoriedad,

---

<sup>175</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar entre [\[02:04:58\]](#) y [\[02:13:40\]](#)

sean conocidos en la comunidad y sean votados por la comunidad, porque están vinculados a una determinada lucha social. Y esto tiene un problema:

- No tienen una amplitud de miras de qué modelo de Estado quiero para mi país. Lo que tienen muy claro es ¿cómo hay que regular el problema del agua? ¿cómo hay que regular el problema de la redistribución de tierras? porque se ocupan de eso, porque luchan contra la minería. Pero cuando le sacas de la agenda en la que han estado inmersos no tienen una posición clara sobre ¿qué modelo económico? ¿cuáles son los criterios de recaudación fiscal? ¿cómo regulamos los derechos que no tengan que ver con el problema que yo he defendido históricamente? ¿Cuál es el mejor sistema electoral?

Es decir, la presencia de candidatos independientes, insisto, en principio no es negativa, es una forma de pluralidad, pero hemos de ser conscientes de que los candidatos independientes no generan planteamientos globales.

Y el problema en Chile fundamentalmente se produjo porque era extremadamente complicado crear mayorías sobre la base de la yuxtaposición de opiniones individuales de muchas personas.

Los partidos políticos se ponían más o menos de acuerdo con rapidez. Tenían expertos de cada tema, los reunían, negociaban y pactaban, pero con los independientes había que negociar individualmente. Si había de 155 miembros de la Convención, de los cuales 60 eran independientes había que hacer reuniones con 60 personas para negociar con 60 personas. Por supuesto lo que planteaba la persona uno, no era lo que planteaba la persona 60. Era

muy complicado generarles agregación y que se pusieran de acuerdo.

Además, hay otro fenómeno muy curioso detrás de todo esto y tiene que ver con las lógicas humanas. Y es que esa persona que es una luchadora por el derecho al agua, o por la defensa de los bosques, o del transporte público no negocia ningún tema, si no se acepta su tema. Esto ocurre porque no tiene una visión global del Estado pues para él lo importante es lo que ha estado luchando toda su vida: ¿cómo voy a salir de la Constituyente sin haber conseguido que lo que yo he luchado toda mi vida se apruebe? y por lo tanto se colocaban en una posición numantina, cerrada en la cual sostenían: si usted no acepta la agenda que yo traigo de este temita, yo no hablo de nada.

Y claro es muy difícil crear mayorías cuando tienes 60 puntos de vista diferentes, 60 reivindicaciones sectoriales que además tienen que ser aceptadas íntegramente para que se pueda conformar un bloque de mayorías, un bloque que pueda tomar decisiones.

Esto hay que tenerlo presente, no estoy diciendo que no se tenga que hacer, pero sí que a veces hemos tenido por respuesta frente a los abusos que han tenido las direcciones de los partidos políticos, el abuso que han tenido de su funcionamiento oligárquico, todos hemos tenido esa tendencia a favorecer las candidaturas individuales, o las candidaturas ciudadanas.

Y bueno simplemente pongo de relieve que a lo mejor es bueno que unos cuantos independientes puedan estar en un órgano, pero cuando eso se desborda la experiencia chilena es muy traumática porque, como he dicho antes, había una apariencia de que entre las posiciones de centro izquierda podía crearse una mayoría de dos tercios, pero eso no era real. Y no lo fue porque había 60 personas que no respondían a una concepción de Estado o a una capacidad de negociación en donde yo te acepto esto, pero mantenme esto otro en la propuesta. Y ocurría así porque normalmente iban con una sola

reivindicación absolutamente imprescindible de que fuera asumida por los otros y eso generó tremendos problemas para conseguir aprobar los textos de las diferentes partes de la Constitución.

Entonces lo dejo aquí como criterio digamos para saber que tiene sus ventajas pero que también de una manera abusiva puede ser complicado y que al fin y al cabo lo que hay que conseguir es que los partidos políticos funcionen razonablemente y si no lo hacen, generar otra estructura que funcione razonablemente en su caso.

Pero es muy complicado en democracias complejas donde hay muchos temas que resolver, intentar funcionar sin que existan agrupaciones que tengan una visión completa de la alternativa de Estado, es muy difícil negociar, o diseñar un país con personas que tienen una visión muy sesgada, muy centrada en un tema concreto y que prácticamente casi ni les interesan los temas que no están en el foco de su atención histórica como activista político.

Esto creo que es importante tenerlo presente adelante.

- **Segundo tema relevante: duración.**

El segundo tema importante de regulación dentro de esta norma de activación de la Constituyente, es la duración que va a tener la Constituyente.

Ahí hay un problema bastante grave porque, ha habido constituyentes que a veces han durado 3 años y hay constituyentes a las que se le ha dado un plazo muy corto y luego se han visto obligadas a estar tomando decisiones aceleradas, poco meditadas, porque como se acababa el plazo había que resolver. En este último caso quizás no se resolvía de la mejor

manera porque no es bueno hacerlo cuando no estás atendiendo a criterios de razonabilidad, si no a criterios de tiempo: tengo que tomar una decisión, pero quizá no es la más pensada o la más meditada.

También es verdad que cuando los procesos constituyentes son muy largos, primero, alargan el periodo de indeterminación político-económica del país. Tener tres años a un país sin saber qué reglas va a tener bloquea las inversiones. Nadie invierte cuando están discutiendo ¿qué va a pasar con la Constitución económica? ¿Cómo se va a respetar la propiedad dentro de la Constitución? claro es lógico. Se da una incertidumbre política. Entonces alargar el tiempo de una Constituyente no es bueno.<sup>176</sup>

### ***[Tiempo recomendado: entre nueve meses y un año]***

¿Cuál es un tiempo razonable? Lo razonable, desde mi punto de vista, es entre nueve meses y un año y poner siempre una cláusula de prórroga de dos o tres meses más para que, en su caso, se pueda realizar.

La realidad es que hay que poner cierto grado de presión porque si no la tendencia de los Constituyentes a veces es a diluir o posponer debates, discusiones y perder un tiempo importante en cuestiones que no son centrales.<sup>177</sup>

### ***[Dos mecanismos para la duración de la Constituyente]***

---

<sup>176</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[00:45:32\]](#)

<sup>177</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[00:47:28\]](#)

Con una Constituyente hay dos mecanismos previstos en general:<sup>178</sup>

1. El primero es que la norma de convocatoria prevea también un plazo adicional de prórroga que muchas veces se ha hecho.

### **PRÓRROGA – EJEMPLOS DE ECUADOR Y CHILE**<sup>179</sup>

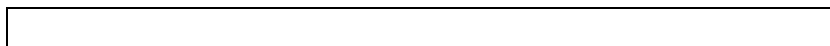
***[Norma de convocatoria prevé plazo adicional de prórroga]***

Eso se hizo, por ejemplo, en Ecuador.

En Chile también estaba previsto un plazo extraordinario de prórroga.

2. Otra cosa es que luego las circunstancias lleven a que esa actividad se prorrogue, pero no porque la gente sea malvada y perversa y quiera seguir cobrando no (que también los hay).

Hay veces en que las circunstancias llevan a que el proceso constituyente se alargue:



<sup>178</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[00:35:31\]](#)

<sup>179</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:35:47\]](#) y [\[00:35:49\]](#) para Ecuador y entre [\[00:35:50\]](#) y [\[00:35:59\]](#) para el caso de Chile.

## DURACIÓN – EJEMPLO DE BOLIVIA <sup>180</sup>

Por ejemplo, en Bolivia se produjo una confrontación civil muy fuerte. Los contrarios al proceso constituyente asaltaron la Asamblea Constituyente para impedir que se votara el texto constitucional. La última manera de evitar que se aprobara la Constitución fue asaltar la sede donde se estaban reuniendo los constituyentes.

La Constituyente tuvo que ser evacuada por el ejército a un cuartel para que pudieran tomar las decisiones porque los que no querían que se aprobara la Constituyente intentaban evitar esa votación.

Luego había unos trámites posteriores porque había una primera votación que se llamaba completa pero luego tenía que haber un debate artículos por artículos y una nueva votación final. Pero claro en un clima de confrontación ya violenta eso no era fácil de hacer.

Entonces hubo que posponer las sesiones esperar que se calmara la cosa, sacar las reuniones de esa ciudad en donde habían sucedido los disturbios a otra ciudad, organizar la infraestructura para que en esa otra ciudad se reunieran.

El resultado: la Constituyente sesionó mucho más tiempo de lo previsto, pero no porque ellos quisieron sino porque las circunstancias desbordaron.

### ***[Prórrogas suelen extenderse uno o dos meses]***

Normalmente si se toman ese tipo de decisiones es porque no ha habido condiciones, no se han puesto de acuerdo porque había

---

<sup>180</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. Youtube. Escuchar entre [\[00:37:25\]](#) y [\[00:38:40\]](#)

una situación muy enconada y suelen ser por un mes, dos meses.

181

### **[Redacción del reglamento interno de la asamblea]**

Por ejemplo, una cuestión muy determinante de un proceso constituyente y que les apunto ya para que sean ustedes conscientes si se produce el proceso constituyente, es la redacción del reglamento de régimen interno de la asamblea. Es el ¿cómo va a funcionar la asamblea? la norma de impulso crea unos principios básicos, pero luego hay que determinar una regulación sobre, por ejemplo:

- ¿Cómo se pide la palabra?
- ¿Cuánto tiempo tienes para intervenir?
- Si se interviene por individuos y o personas o por grupos constituidos.
- Si se trabaja en Comisión o se trabaja en Plenario todo el tiempo.

Hay muchas cuestiones que se requiere regular. Y en muchos casos el gran problema no ha estado tanto en el contenido de la Constitución si no en tomar las decisiones sobre cómo organizar el reglamento de régimen interno de la Constituyente.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. Youtube. Escuchar en [\[00:42:14\]](#)

<sup>182</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[00:48:08\]](#)

Un tema importante es el de los tiempos de realización del reglamento que se había convertido, en algunos casos, en un grave problema para la viabilidad del proceso Constituyente.<sup>183</sup>

### **DURACIÓN – REGLAMENTO – EJEMPLO DE BOLIVIA** <sup>184</sup>

Bolivia por ejemplo estuvo casi año y medio debatiendo el reglamento. En realidad, no debatían todo el reglamento si no que había una discusión porque, como os he contado anteriormente, en Bolivia se acordó el que las reglas de convocatoria serían aprobadas por el Congreso y el Congreso las aprobaría por dos tercios. Cuando el Congreso aprobó por dos tercios la ley de convocatoria de la Constituyente vuelven a pactar las fuerzas que en ese momento estaban perdiendo legitimidad el que la Constituyente tuviera que tomar las decisiones por dos tercios. Lo contamos ayer, que era un mecanismo para garantizar el bloqueo, en su caso, de decisiones que no fueran del agrado de esas minorías.

***[La Constituyente es plenipotenciaria y puede decidir sin subordinarse a los poderes constituidos]***

Se paralizó el proceso de elaboración del reglamento de régimen interno porque en ese momento de elaboración del reglamento de régimen interno una parte de los Constituyentes, desde mi punto de vista, acertadamente, plantearon que se declarara por la Constituyente que el mecanismo de adopción de decisiones iba a ser el ordinario, el normal en todo proceso constituyente, que es la decisión por mayorías absolutas. *Todo ello basado en que*

---

<sup>183</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[01:47:59\]](#)

<sup>184</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[00:49:12\]](#) y [\[00:53:29\]](#)

*obviamente una Constituyente es un órgano plenipotenciario y por tanto puede tomar decisiones que no estén subordinadas a lo que han acordado los poderes constituidos. Es decir, los poderes constituidos pueden impulsar el proceso y regular lo que quieran, pero una vez que la Constituyente cobra vida es un ente autónomo y es un ente que puede cambiar las condiciones en las cuales ha sido convocada.*

Eso hubiera permitido que fuera mucho más fácil la tramitación y la negociación de la Constitución. Se convirtió en un calvario porque el mecanismo de dos tercios dificultó mucho la toma de decisiones, como también luego en Chile que también aplicaron los dos tercios. Allá fue también un mecanismo de obstaculización impresionante para la toma de decisiones, pero por razones diferentes que ahora veremos.

Siguiendo con el caso boliviano lo que planteaba una parte de la bancada del MÁS, el Movimiento al Socialismo, que había ganado con el 53 % de los escaños la Asamblea Constituyente era que se tenía que cambiar el criterio y que el reglamento tenía que decir que el criterio de adopción de decisiones era la mayoría absoluta con la voluntad por supuesto de conseguir mayorías lo más amplias posibles pero que no fuera un candado.

Sin embargo, esto curiosamente lo planteaban (porque el sentido común no tiene nada que ver con los títulos universitarios) los indígenas que en teoría parecían menos formados, que podrían tener menos capacidad y eran los que se daban cuenta de que les iban a hacer el “kikirigüiki”, a través del procedimiento de votación por dos tercios.

Sin embargo, personas muy letradas, y muy sabidas como el vicepresidente de la República el señor García Linera u otras personas con muchos títulos universitarios los tipos no se dieron

cuenta de que les estaban bloqueando el proceso constituyente y había una tensión. El gobierno quería ceder a las posiciones que tenía la oposición de que se mantuvieran los dos tercios, pero una parte importante de la bancada electa decía que no. Decía que ellos no iban a votar eso porque les parecía una barbaridad. Lo digo porque a veces también hay unas visiones como que los procesos son como unos rodillos en donde toda la gente vota lo que te dice no. Ahí estuvieron negociando entre la mayoría (no con la oposición) entre la mayoría, qué posición iba a tomar el movimiento dominante que era el MÁS sobre el voto que había que tener.

Estuvieron un año y medio paralizado con el reglamento.

### **DURACIÓN – REGLAMENTO – EJEMPLO DE CHILE** <sup>185</sup>

Este problema (no de una manera tan exagerada) se produjo también en Chile, pero por otras razones.

Se produjo porque también cuando se llegó a poner en marcha la convención constitucional en Chile ocurrió una circunstancia peculiar y es que como sabéis se diseña el sistema de toma de decisiones por dos tercios. Se diseña con la idea de que pueda haber una minoría conservadora, en este caso de bloqueo, que pueda evitar que se tomen decisiones que sean contrarias a sus intereses. ¿Por qué? porque la derecha chilena pensó que se iba a producir una derrota tremenda electoral pero que, por mucha derrota que hubiera, más de un 33 % de los votos iban a sacar. Más de un 33 % de los escaños iban a sacar.

---

<sup>185</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[00:53:29\]](#) y [\[00:57:30\]](#)

Sin embargo, como la sociedad en ese momento estaba muy disgustada con el funcionamiento que había tenido el gobierno conservador de Piñera, entonces hubo un castigo electoral inmenso y todos los partidos de la derecha unidos no llegaron al 33 %. No tuvieron la capacidad de tener la minoría de bloqueo.

Pero aquí vino otra cuestión y es el tema de que las mayorías de más allá del dos tercios, eran unas mayorías fragmentadas, lo que hablábamos antes. Había unas mayorías fragmentadas, había muchos partidos políticos, aparecieron una gran cantidad de independientes (y este es un tema sobre el que también luego quiero volver) ¿quiénes se pueden presentar a la Constituyente? ¿cómo son las candidaturas a la Constituyente? y eso provocó que esos diferentes sectores no se ponían de acuerdo en cuáles tenían que ser las reglas, pero no porque discutieran si cambiaban o no los dos tercios. Todos más o menos asumieron que no se iba cambiar las reglas de dos tercios porque dijeron: si además tenemos más de dos tercios. Si hay una mayoría progresista de más de dos tercios para qué voy a cambiar la regla de convocatoria y enfrentarme y decir que he roto un consenso previo etcétera, da igual. Craso error porque esa mayoría de más de dos tercios no es una mayoría unívoca, no es una mayoría que tenga un proyecto de país único si no que había 10 proyectos de país, 20 proyectos de país y el problema que tuvieron es ¿cómo conseguir que las mayorías de dos tercios se pusieran de acuerdo para imponer al menos de una manera dominante las ideas y las propuestas que llevaba esa mayoría progresista dentro de la Constituyente?

Y, por tanto, esa atomización de las fuerzas políticas que constituían más de la mayoría de dos tercios empezó a medirse y hacerse los importantes: necesitas mi voto por tanto yo no voy a votar y empezaron a discutir en la propia elaboración del reglamento. Y estuvieron prácticamente 5 meses elaborando el reglamento. Por tanto, el reglamento es un tema importante.

---

### ***[Soluciones para la aprobación del reglamento]***

Una solución que se ha tomado en algunos procesos constituyentes es decidir utilizar el reglamento del legislativo ordinario y con alguna adaptación liquidamos este problema rápidamente y pasamos a trabajar en lo que tenemos que trabajar.

La segunda solución es que los partidos políticos de una manera responsable preparen un borrador del reglamento de tal manera que cuando se llegue a constituir el órgano cada uno saca su reglamento y ya sobre cosas más o menos escritas se hace una refundición negociada y pactada y se aprueba el reglamento.<sup>186</sup>

### ***[Aprendizaje de las fuerzas políticas, sobre la capacidad de negociar]***

Pero uno de los grandes cánceres que tienen los procesos constituyentes, aunque parezca mentira, supongo que os llamará la atención, es que a veces se tarda mucho más en ponerse de acuerdo en el reglamento.

Y esto tiene su razón de ser. Una Constituyente es un mecanismo de diálogo, de acuerdos, de negociación, pero llegan muchas veces fuerzas políticas que no están acostumbradas a tener que negociar. Les cuestan meses acostumbrarse a que, para tomar una decisión van a tener que asumir que no van a poder imponer

---

<sup>186</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[00:57:34\]](#)

el 100 % de su propuesta, que van a tener que conceder al otro el que se regule esta otra cosa de una manera diferente.

Pero el aprendizaje de que hay que negociar no lo tienen previamente y por lo tanto se alarga mucho la duración de esa fase de determinación del reglamento parlamentario.<sup>187</sup>

- **Tercer tema: otros órganos estatales**

El tercer punto importante es la relación de la Constituyente con otros órganos del Estado fundamentalmente con el Parlamento ordinario, con el legislativo ordinario. Lo que hay aquí es que de repente en el Estado aparecen como dos órganos representativos:

- Uno con facultades ordinarias legislativas y
- Otro con facultades extraordinarias.

Por lo tanto, eso también ha sido fuente de algún conflicto.<sup>188</sup>

**RELACIÓN DE LA CONSTITUYENTE CON OTROS  
ÓRGANOS DEL ESTADO – EJEMPLO DE PANAMÁ<sup>189</sup>**

***[Artículo 314, la llamada Constituyente paralela en Panamá]***

---

<sup>187</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:58:22\]](#)

<sup>188</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:31:26\]](#) y [\[00:32:31\]](#)

<sup>189</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[00:33:06\]](#) y [\[00:34:31\]](#)

De hecho, como ustedes conocen perfectamente, parte de la regulación de la normativa sobre la Constituyente llamada paralela en el artículo 314 de la Constitución de Panamá, dispone precisamente garantizar que no se pueda producir unas situaciones en las cuales se disuelvan otros órganos del Estado, fundamentalmente el Congreso.

También como saben una de las cosas que el actual presidente ha puesto siempre de relieve es que el proceso se va a hacer de tal manera que no se afecte a ningún órgano también del Estado y que por eso se va a tomar un proceso largo para que el trabajo de la Constituyente se produzca en el último tramo del mandato constitucional, tanto del presidente como del Parlamento, y por lo tanto nadie se sienta en ese sentido afectado por el trabajo de la Constituyente. Es decir, que todo esto está flotando en el aire y estos son intereses lógicamente de personas que están en puestos de decisión dentro del Estado y que tienen miedo a que una Constituyente pueda significar no solamente el cambio del texto de la Constitución, sino que pueda significar la afectación a sus puestos representativos o sus puestos políticos dentro del Estado.

### ***[Decisiones de la Asamblea pueden desvincularse de acuerdos previos]***

Con relación a [...] decisiones fundamentales de la asamblea, hay otro tema importante que es precisamente este: ¿La Asamblea se encuentra o no vinculada por las decisiones que se han tomado con anterioridad por el Estado?<sup>190</sup>

Esto nos lleva a varios temas:

---

<sup>190</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[00:59:25\]](#)

Uno imaginemos que se ha diseñado un proceso constituyente como un proceso constitucional limitado, pero todo el mundo sabe que en realidad esto es una cuestión de intentar amarrar a la bestia, de intentar amarrar a esa fuerza desencadenada de cambio y por lo tanto en el fondo todo el mundo sabe que lo que se quiere hacer es un proceso Constituyente pero que se intenta limitar el efecto de ese proceso constituyente. Por tanto, una primera cuestión es cuando llegan los constituyentes e instalan el órgano ¿puede la Constituyente cambiar su naturaleza de constitucional a constituyente? porque nunca van a cambiarla de Constituyente a constitucional, siempre va a ser para tener más poder lógicamente.<sup>191</sup>

Bueno evidentemente la práctica comparada indica que sí se ha hecho y la teoría indica que también. Si la Constituyente es un órgano plenipotenciario que no está sujeto a las decisiones que han adoptado los poderes constituidos anteriores a su existencia por lo tanto también puede desvincularse de los acuerdos que se hayan adoptado por parte del Legislativo, del Ejecutivo o de quien sea, sobre la organización del proceso constituyente.<sup>192</sup>

Los acuerdos de convocatoria de una Constituyente son como un cohete a la luna que tiene un mecanismo de impulsión y que llegado un momento se desprende ese mecanismo y continúa solo el cohete porque ya está fuera de la órbita gravitacional. Algo

---

<sup>191</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[00:59:49\]](#)

<sup>192</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[01:00:54\]](#)

---

similar ocurre en este caso: las normas de convocatoria pueden estar vigentes mientras no se ha producido la elección de la Constituyente, pero una vez la Constituyente existe puede desdecirse de las reglas que se han generado igual que puede tomar muchas decisiones que alteren el funcionamiento del Estado en lo político, lo económico, lo social y lo que considere oportuno.

Por tanto, desde la perspectiva teórica y real de lo que ha ocurrido en otras experiencias esto es perfectamente posible. Otra cosa que se quiere hacer, o no se quiere hacer.

¿Dónde sí se ha hecho en el contexto latinoamericano? por ejemplo se hizo en:

**DESVINCLACIÓN DE REGLAS  
ANTERIORES – EJEMPLO DE COLOMBIA** <sup>193</sup>

Colombia. Como ya sabéis en Colombia el proceso tenía cierto grado de resistencia. Al final la convocatoria que hace el presidente César Gaviria cuando asume la presidencia de la república, se había elegido el mismo día que habían votado que sí a la Constituyente. Cuando asume Gaviria negocia con las fuerzas políticas una convocatoria y regulación de la Constituyente, pero deciden convertirla en constitucional, no en Constituyente. Y también, por tanto, con algún tipo de limitación.

¿Qué pasa con la Constituyente? ¿Por qué hacen esto? siempre por lo mismo: porque tienen miedo de perder el control, están en una situación de pérdida legitimidad los partidos tradicionales. Estos

---

<sup>193</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar entre [\[01:02:25\]](#) y [\[01:04:45\]](#)

piensan que igual no consiguen tener mayoría en la Constituyente y la medida preventiva es que no puedan cambiar todo. Que puedan hacer cambios, pero dentro de un límite.

Cuando se producen las elecciones en Colombia, como vimos el otro día, la Constituyente colombiana tuvo tres bloques: un bloque conservador, uno digamos, liberal (no eran exactamente socialdemócrata, había todo un poco, liberal, del partido liberal) y un bloque de la ex guerrilla del M-19 que era la izquierda dentro de esa Constituyente.

Y cuando los partidos tradicionales, liberales y conservadores, ven que tienen dos tercios dicen: bueno, aquí ya no hay ningún problema grave porque vamos a negociar cosas, pero vamos a tener la posibilidad de evitar que determinadas líneas rojas pasen. Y por lo tanto ¿qué hacen? dicen: ¿para qué voy a asumir el coste de que yo no he hecho una Asamblea Constituyente si total ya ésta no es peligrosa?

Bueno pues el primer día que se reunieron decidieron convertir la Convención Constitucional en una Asamblea Constituyente. Tan sencillo como una declaración en donde se dice: en el uso de nuestras atribuciones plenipotenciarios, nos declaramos Asamblea Constituyente.

### **DESVINCLACIÓN DE REGLAS ANTERIORES – EJEMPLO DE ECUADOR**<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar entre [01:04:45] y [01:06:10]

---

Y esto mismo también se hizo en Ecuador en 1998. Ya hemos hablado de esa experiencia ecuatoriana en la cual también se abre un proceso constituyente donde no se quiere que sea realmente un proceso de mucho cambio. Se tiene miedo de que haya una fuerza política que tenga mayoría y que esa fuerza no sea la de los partidos tradicionales. Aquí también convocan con la fórmula Convención Constitucional. [Como también se hizo en Argentina, en el 1994, cuando pactaron Menem y Alfonsín el presidente del Partido Radical. También lo hicieron como Convención Constitucional ilimitada [sic]]. Pero en 1998 cuando las fuerzas conservadoras ven que vuelven a tener mayoría porque entre los socialcristianos y la democracia popular tenían más del 50% de los votos de la Asamblea, pues entonces también el primer día tomaron la decisión de auto atribuirse facultades constituyentes. En este sentido, y como ya explicamos el otro día, lo utilizaron precisamente para desmontar la parte de la Constitución económica que tenía una reserva hacia el dominio público de determinados bienes, y determinados servicios públicos que estaban heredados de la época de la Constitución anterior del 79, es decir, de la época de la transición de la dictadura a la democracia.

O sea que, no solamente teóricamente se puede sino que, además, en experiencias bastante cercanas en el tiempo y geográficamente, eso se ha producido.<sup>195</sup>

**DESVINCULACIÓN DE REGLAS  
ANTERIORES – EJEMPLOS VARIOS**<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[01:06:11\]](#)

<sup>196</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:06:21\]](#) y [\[01:06:53\]](#)

Y eso es lo que se plantearon los bolivianos, una parte de la bancada del MÁS boliviana se planteó hacer lo mismo que habían hecho en Ecuador en 1998 y en Colombia en 1991 y sin embargo, no prosperó porque la mayoría del gobierno (no de la bancada) impuso finalmente, tras meses de negociaciones, el que se aceptara mantener el criterio de los dos tercios, lo cual fue catastrófico para el proceso constituyente como os podéis imaginar.

### DESVINCULACIÓN DE REGLAS ANTERIORES – EJEMPLO DE CHILE<sup>197</sup>

Lo mismo también se planteó muy tímidamente en el caso chileno, pero aquí dijeron: bueno como tenemos mayoría más allá de los dos tercios ¿para qué vamos a meternos en este lío?

Pero claro es que estas cuestiones no son de meterse o no en los líos. Son cuestiones que tienen que ver también con lo que se instala en la conciencia social respecto de cómo hay que hacer las cosas.<sup>198</sup>

- **Debate: Constituyente y plano internacional**

***[La sociedad tiene derecho a cambiar tratados internacionales]***

---

<sup>197</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[01:06:56\]](#) y [\[01:07:12\]](#)

<sup>198</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[01:07:13\]](#)

---

Alguien preguntó: ¿se pueden limitar las constituciones por los tratados internacionales preexistentes? La respuesta obvia es que, si tú dices que tienes la capacidad total de reorganizar el poder político, pero entonces al mismo tiempo dices que no puedes cambiar lo que está previsto los tratados internacionales, pues es una contradicción en sus términos.

Por supuesto que una sociedad tiene el derecho de cambiar las decisiones que ha tomado de acuerdos con otros países porque si no estaríamos atados eternamente por lo que hicieron las generaciones anteriores.<sup>199</sup>

### ***[Diferencia entre derecho a cambiar tratados internacionales y el coste de hacerlo]***

Otra cosa es que tenemos que saber que si cambiamos un tratado internacional y denunciamos un tratado internacional que Panamá u otro país ha suscrito eso tiene unas consecuencias. Sabido esto entonces los ciudadanos tenemos que valorar si nos conviene dejar vigente ese tratado o si estamos dispuestos a que se denuncie el tratado que es un mecanismo que está previsto en el derecho internacional y por lo tanto ya no estemos sujetos a un compromiso que se adoptó por unas generaciones pasadas que no es la nuestra. De no ser así estamos atados permanentemente por las decisiones que han tomado otros.

Cualquier sociedad democrática tiene el derecho de poder reconsiderar las decisiones que tomaron sus antepasados

---

<sup>199</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. Youtube. Escuchar en [\[00:15:07\]](#)

porque si no bueno pues estaría congelada la vida política, se tomarían unas decisiones hace tiempo y no serían reversibles.

Por lo tanto, hay que diferenciar entre lo que se puede hacer y los costes de hacerlo.<sup>200</sup>

## **TALLER**

### **Capítulo V. - La apertura del proceso constituyente**

#### **Objetivos:**

Identificar las formas de iniciar un proceso constituyente prestando especial atención a las maneras relacionadas con la concertación, el consenso nacional.

#### **Actividades:**

1. Investigarán sobre el pre-proceso constituyente en Sudáfrica.
2. Listarán los países de América Latina donde por Constitución los ciudadanos tienen el derecho de activar una Asamblea Constituyente originaria.
3. Discutirán en un panel acerca de las formas convenientes e inconvenientes de activar un proceso constituyente.
4. Tras leer el ejemplo de Colombia sobre una regulación concertada para activar un proceso constituyente

---

<sup>200</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. Youtube. Escuchar en [\[00:15:48\]](#)

reflexionarán y se preguntarán sobre la recomendación manifestada por el doctor Roberto Viciano.

## VI.- ACTORES EN LOS PROCESOS CONSTITUYENTES <sup>201</sup>

*Ginsburg et al.* citados por el profesor *González Cadenas*, en un estudio cuantitativo en el que analizan el proceso de adopción de 460 de las 806 constituciones promulgadas entre 1789 y 2005, constatan que los actores internos que han protagonizado los procesos constituyentes son prácticamente los mismos desde 1789:

- Representantes en el órgano constituyente y en el legislativo ordinario.
- El ejecutivo.
- La ciudadanía.

Se examinará en adelante el caso de los partidos políticos, los grupos de interés, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales, los medios de comunicación y los asesores.

- **Partidos políticos** <sup>202</sup>

Para *González Cadenas* los partidos políticos, en tanto agregadores de intereses, tienen un papel clave en los procesos constituyentes y su éxito dependerá en una parte importante de su capacidad de diálogo y negociadora, los consensos que

---

<sup>201</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: *González Cadenas, Diego. Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político.* Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

<sup>202</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: *González Cadenas, Diego. Idem.*

establezcan y su habilidad para traducir la voluntad de la ciudadanía en el texto constitucional. Ahora bien, ha de tenerse presente que el comportamiento de los partidos políticos estará influenciado por intereses privados. Estos vendrán determinados por las ambiciones personales de sus integrantes y los propios intereses de partido. De esta forma, los partidos tenderán a defender el establecimiento de determinadas normas no en función de lo que consideran serían los mejores intereses en el largo plazo para el país sino de la correlación de fuerzas previsible.

Esto coincide con lo expuesto por el catedrático *Viciano Pastor*: yo no haría una fórmula concertada solo entre los partidos porque hay una parte de la sociedad que debería estar implicada en la construcción de un proceso alternativo de Constitución, que no se siente representada por los partidos.<sup>203</sup>

Pero también ha matizado Viciano al explicar que el partido es un instrumento que permite aglutinar voluntades y determinar una agenda común, determinar unas propuestas que engloben diversas voluntades y no sean la posición personal de un individuo. Los partidos políticos permiten articular expertos de diferentes materias que pueden estudiar sobre las propuestas que se tienen que hacer en una Constituyente o para un trabajo parlamentario ordinario. Es mucho más complicado que una persona pueda tener la capacidad de enfrentar cuestiones muy

---

<sup>203</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 3. *Youtube*. Escuchar en [\[00:53:09\]](#)

diversas. Esa sola persona no puede estar formada para atender todas esas materias tan diferentes.<sup>204</sup>

Según *González Cadenas* los partidos, por otra parte, pueden jugar un importante papel desarrollando toda una serie de funciones adicionales a lo largo del proceso, tales como el desarrollo de campañas de formación y sensibilización informando a la ciudadanía acerca de los progresos que se van produciendo. Asimismo, suelen cooperar con otros actores interesados de la sociedad civil.<sup>205</sup>

- **La sociedad civil**<sup>206</sup>

Las organizaciones provenientes de la sociedad civil pueden jugar diversos roles en un proceso constituyente, según lo ha explicado el profesor *González Cadenas*. En primer lugar, ha de destacarse su papel en la apertura del proceso. La presión y la protesta ciudadana (recuérdese, por ejemplo, la originalidad de la propuesta de la séptima papeleta en Colombia), puede ser determinante para que los actores políticos institucionalizados o en vías de serlo asuman la necesidad de dar inicio al proceso.

---

<sup>204</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar entre [\[02:06:31\]](#) y [\[02:07:27\]](#)

<sup>205</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

<sup>206</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

Por otra parte, la sociedad civil puede llevar a cabo tareas de asesoramiento y de apoyo al proceso de cambio. Ya sea colaborando directamente con los diversos órganos encargados del proceso, o, independientemente, asumiendo tareas relacionadas con la formación de la ciudadanía, la recogida de propuestas, la organización de debates, la apertura de investigaciones, la divulgación de ideas, el trabajo en todas las zonas del país o monitorizando los trabajos del órgano constituyente (por ejemplo, mediante veedurías ciudadanas).

Más tarde se hará hincapié en la capacidad que los grupos de presión enlazados con el poder económico pueden tener para influenciar directamente a los representantes del órgano constituyente e introducir en el texto constitucional determinados preceptos.

- **Expertos.**<sup>207</sup>

En este punto considera *González Cadenas* que el auge de los procesos políticos participativos ha generado una doble tendencia por lo que respecta a la participación de expertos en los procesos constituyentes.

- Por un lado, se llama a minimizar su papel al entenderse que será más fácil lograr consensos si el proceso de adopción de decisiones se rige por consideraciones políticas.

---

<sup>207</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

- Por otra parte, se produce cierta tendencia a desprestigiar el rol de los expertos puesto que se entiende que su trabajo vendría a sustituir cuando no a infravalorar la voluntad popular. De acuerdo con *Kendall*, la aparente objetividad técnica de muchos organismos internacionales, académicos, centros de investigación o fundaciones, enmascara un determinado corpus ideológico y la voluntad de imponer un determinado modelo constitucional que favorezca los intereses de determinado país o grupo de presión.

Por diversos motivos, es posible que los representantes electos encargados de redactar y debatir los diferentes puntos del texto constitucional no tengan los suficientes conocimientos técnicos para desempeñar su labor y defender adecuadamente los principios, valores y objetivos por los que han sido electos. No obstante, deben poder participar en los debates, transmitir principios básicos constitucionales a la ciudadanía, comprender las propuestas que desde ésta se le hacen y poder llevar a cabo una lectura detallada de las diferentes partes del borrador constitucional.

De esta forma, puede resultar necesario llevar a cabo talleres o seminarios que tengan por fin formar a los representantes, no para hacer de ellos expertos en derecho constitucional, pero sí para que tengan una visión general de los procedimientos, formalidades, fases, principios generales, de la estructura de los principales elementos de las constituciones o las principales y diferentes posibilidades a las que se puede optar en aspectos

clave de una Constitución (forma de Gobierno, separación de poderes, garantía de derechos, estructura territorial, composición del Parlamento, etc.).

- **Los medios de comunicación.**<sup>208</sup>

Los medios de comunicación juegan un papel de máxima importancia en cualquier proceso político. En concreto, añade *González Cadenas*, por lo que respecta a los procesos constituyentes, tienen, en esencia, la doble función de, por un lado, informar y educar a la ciudadanía acerca del proceso y, por otro, ejercer su papel de vigilancia y de control investigando si el proceso se desarrolla correctamente.

Los medios ejercen un papel de contrapoder indispensable en democracia, pero también éstos pueden jugar el rol contrario debido a la concentración de los medios de comunicación en poderosos conglomerados empresariales.

Por otro lado, los medios pueden contribuir a incrementar o a disminuir el interés en el proceso, ser colaboradores activos en el proceso de formación ciudadana en materias constitucionales, informar de las diferentes posturas en los variados debates, incitar conflictos o silenciar determinadas propuestas.

- **La comunidad internacional.**<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: *González Cadenas, Diego. Idem.*

<sup>209</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: *González Cadenas, Diego. Idem.*

La comunidad internacional puede estar interesada en participar en un proceso constituyente por diversos motivos: la promoción de la democracia y los derechos humanos, la seguridad nacional (por ejemplo, desactivando o previniendo la actividad de grupos terroristas), el aumento de la influencia política en la región, la elaboración de una red de contactos entre las nuevas élites políticas del país o la ampliación de nichos de mercado (lo que suele ir ligado a la obtención de recursos naturales).

Considera el profesor *González Cadenas* que es recomendable que la comunidad internacional se limite a facilitar que la ciudadanía pueda llevar a cabo su propio proceso, asistiéndoles logísticamente y asesorándoles acerca de las posibles vías que pueden tomar de acuerdo con otras experiencias similares. Los procesos constituyentes deben llevarse a cabo libremente sin injerencias que los limiten en sus trabajos.

## **TALLER**

### **Capítulo VI. Actores participantes en los procesos constituyentes**

#### **Objetivos:**

Conocer los actores en los procesos constituyentes, así como las ventajas y las desventajas de sus incidencias.

#### **Actividades:**

1. Responderán: ¿cuál creen que será el rol de los partidos políticos?
2. Reunidos en subgrupos, leerán y expresarán su opinión sobre la participación de la sociedad civil.
3. Expondrán propuestas para la conducta ética de los medios de comunicación durante el proceso.
4. Se invitará a un experto sobre el proceso constituyente democrático para que exponga sobre aquello que podría aportar al proceso.

## VII.- EL ÓRGANO CONSTITUYENTE <sup>210</sup>

La configuración del órgano constituyente, el órgano encargado de llevar a cabo la tarea de redactar y aprobar un nuevo texto constitucional puede variar en gran medida. Así lo estima el catedrático *González Cadenas* quien amplía que, a pesar de poder compartir denominación, la organización y funciones, por ejemplo, entre llamadas asambleas constituyentes puede ser muy distinta. Así, una asamblea constituyente puede adoptar formas y fines muy diferentes y estar más cercana en su composición y objetivos de una comisión constitucional o de un parlamento encargado de redactar una Constitución que de otro tipo de asamblea constituyente.

- **Derecho al sufragio en procesos constituyentes.** <sup>211</sup>

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se señala en el artículo 25 que «todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: b) [sic] Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores».

---

<sup>210</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: *González Cadenas, Diego. Idem.*

<sup>211</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: *González Cadenas, Diego. Idem.*

Los procesos constituyentes deben estar guiados y limitados de acuerdo con lo establecido en el citado artículo, ha dicho el constitucionalista *González Cadenas* quien se adentró en los aspectos relacionados con el derecho al sufragio. Conviene aquí recordarlos a fin de conocer cómo los ha delimitado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Observación General número 25213. Por lo que respecta al derecho al sufragio activo, en primer lugar, ha de destacarse su universalidad, la cual, de acuerdo con el Comité puede ser restringida siempre y cuando sus limitaciones estén fundadas en «criterios objetivos y razonables» y previstas en la legislación. De esta forma, se entiende que para poder ser electo para el ejercicio de determinados cargos es razonable que «se tenga más edad que para ejercer el derecho a voto» y que la «incapacidad mental verificada pueda ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público». Sin embargo, el Comité defiende que no resulta razonable la restricción del derecho al voto «por motivos de discapacidad física ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica», o la pertenencia a un partido determinado. Por otro lado, el Comité señala que, si bien la condena por un delito es motivo para suspender el derecho al voto, «el período de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena» y «las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar».

Del mismo modo que el sufragio activo, el sufragio pasivo únicamente podrá ser limitado de acuerdo con «criterios objetivos y razonables». Así, siguiendo con las observaciones del

Comité, no podrá limitarse el derecho de sufragio pasivo «mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura». De esta forma, se requiere que «todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos» y no pueda limitarse el derecho a ser elegido por pertenecer a un determinado partido o por consideraciones religiosas o étnicas.

- **Elección del órgano constituyente.**<sup>212</sup>

- **Sistema electoral**<sup>213</sup>

Según *Viciano Pastor* «dado que se trata de definir las reglas de juego del sistema político, económico y social del país, es imprescindible que estén representadas todas las sensibilidades sociales, por lo que debe consignarse constitucionalmente que el sistema electoral debe ser lo más proporcional posible y lo más garantista posible para la presencia de las minorías».

El aumento de la diversidad política que implican los sistemas electorales proporcionales conllevará, además, que los diferentes actores políticos apuesten, presumiblemente, por

---

<sup>212</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

<sup>213</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

dotarse de reglas constitucionales que favorezcan la competición electoral.

### **SISTEMA ELECTORAL – EJEMPLO DE COLOMBIA**

Ese fue el caso, por ejemplo, de Colombia en 1990-1991, donde la variedad de organizaciones políticas que participaron en el proceso constituyente, incluido el antiguo grupo guerrillero M-19, coadyuvaron a que la Constitución resultante instaurase un sistema político más abierto y plural.<sup>214</sup>

#### ▪ **Cualificaciones requeridas**<sup>215</sup>

Las cualificaciones requeridas a los miembros del órgano constituyente es otro de los extremos que puede generar controversias y que ha sido utilizado para frenar las posibilidades democráticas de los procesos constituyentes, ha dicho el doctor *González Cadenas*.

No escasean ejemplos en sentido contrario, en los que el establecimiento de determinados requisitos para ejercer el derecho al sufragio pasivo en procesos constituyentes lo ha cercenado injustificadamente.

### **REQUISITOS - EJEMPLO DE NIGERIA**

---

<sup>214</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

<sup>215</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

Fue el caso, por ejemplo, en Nigeria en 1977 y 1988, donde se requirió que se hubiesen pagado impuestos durante los tres años anteriores al inicio del proceso. Con ello, se buscó deliberadamente impedir la participación de un elevado número de mujeres. <sup>216</sup>

### ▪ **La campaña <sup>217</sup> y los tribunales electorales**

Las formas de manipulación de la campaña electoral o de favorecimiento de unos candidatos o posturas sobre otras son numerosas, por lo que conviene que la campaña electoral de elección de los miembros del órgano constituyente y de las eventuales consultas ciudadanas que puedan darse estén convenientemente reguladas. Así lo ha recomendado el catedrático en Derecho Constitucional, *González Cadenas*.

Al margen de los posibles impedimentos al ejercicio de los derechos políticos, ha de prestarse especial atención a la regulación de la financiación de la campaña, de tal forma que las diferentes posturas puedan expresarse con iguales medios y los grupos económicos dominantes no distorsionen la voluntad popular. En este sentido, con la finalidad de conseguir una mayor igualdad competitiva, conviene, de acuerdo con *Viciano Pastor*, «tomar previsiones para garantizar que la campaña electoral se

---

<sup>216</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

<sup>217</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

realizará en plano de igualdad para todas las candidaturas concurrentes, haciéndose cargo el Estado de la financiación exclusiva y excluyente de los mecanismos de publicidad y difusión de las candidaturas y sus propuestas constituyentes, tanto en cuanto a propaganda de todo tipo o información a través de los medios públicos y privados de comunicación».

Una serie de medidas de garantía.

- En primer lugar, las sanciones a aquellos que incumplan la normativa no han de ser de carácter monetario, puesto que las candidaturas con más recursos cuentan con los medios económicos suficientes como para hacer frente a las mismas, convirtiéndose las multas en un coste adicional de la campaña electoral.
- En segundo lugar, para evitar la compra de votos o la coerción, ha de establecerse que los ciudadanos deban ejercer siempre su derecho al sufragio en el más absoluto secreto.
- En tercer lugar, puesto que en muchos casos los momentos constituyentes vienen acompañados de la aparición de nuevos partidos políticos, puede ser conveniente que éstos estén respaldados por un número determinado de firmas para comprobar que tienen un determinado apoyo popular y no se trate de candidaturas que busquen aprovecharse del sistema propuesto.
- Y, en cuarto lugar, de acuerdo con lo que establece el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, debe constituirse «una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se

desarrolla en forma justa e imparcial». De esta forma, parece conveniente establecer órganos independientes tanto de los poderes del Estado como de los partidos políticos.

Sobre el último tema planteado, es decir, una junta electoral “independiente” el profesor Viciano ha preguntado ¿quién es el vigilante del proceso constituyente? Las siguientes han sido sus reflexiones:

***[¿Quién vigila el proceso constituyente?]***

¿Quién es el guardián? ¿Quién es el vigilante del proceso constituyente? y sobre todo del proceso electoral que va a producirse en ese proceso constituyente en tres fases:

1. El referéndum de aprobación, en su caso.
2. En segundo lugar, la elección de la Constituyente.
3. En tercer lugar, el referéndum de aprobación o salida del proceso constituyente,

***[Derecho comparado: es anómalo que un tribunal electoral regule un proceso constituyente]***

Sobre el derecho comparado paso a decirle que los tribunales electorales y consejos nacionales electorales de otros países no han regulado los procesos [constituyentes].

Tal como he explicado en el curso, los procesos han sido regulados normalmente a través de decretos emitidos por el presidente, pero en algunos casos esos decretos han sido

inconsultos con otras fuerzas políticas (caso Ecuador 2007) y en otros casos han sido decretos que han sido negociados con las fuerzas políticas.

En ese caso pues me parece mucho mejor que sean negociados, pero no recuerdo en este momento (no sé si alguien acá tiene algún ejemplo al respecto) que un tribunal electoral se haya arrogado una función tan importante políticamente como definir las reglas que van a regir un proceso constituyente, creo que es algo anómalo el derecho comparado.<sup>218</sup>

***[Una cosa es definir el proceso electoral constituyente y otra su aplicación]***

Evidentemente en todos los países una vez se aprueban las reglas generales de funcionamiento del proceso electoral, la regulación concreta y la vigilancia sobre el proceso electoral la realizan los tribunales electorales o consejos nacionales electorales.

Pero son dos cosas diferentes:

- Una cosa es que se defina cómo va a ser el sistema electoral y
- Otra es que, definido el sistema electoral, lo aplica el órgano electoral.

Son dos planos diferentes. Entonces lo primero [definir qué sistema electoral regiría el proceso constituyente] creo que

---

<sup>218</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[02:25:15\]](#)

excede del ámbito de los tribunales electorales o consejos nacionales electorales.

Y [lo segundo] por supuesto la dirección del proceso y la organización del proceso electoral y del recuento electoral, pues tiene que hacerse por el Tribunal Electoral evidentemente que es el órgano constitucional habilitado para eso.<sup>219</sup>

***[Experiencia comparada: el poder de los partidos para controlar la designación de autoridades electorales]***

Sobre el tema de los partidos que designan las autoridades electorales, están los siguientes ejemplos de experiencia comparada:

**EL ÓRGANO ELECTORAL Y LA  
CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE ECUADOR<sup>220</sup>**

Mi experiencia comparada por ejemplo esto de quitarle el control a los partidos en la designación de autoridades se intentó hacer en el caso ecuatoriano en la Constitución de 2008. Se crea un nuevo poder, el poder ciudadano y de control social y ese poder está conformado por personas que proceden de las organizaciones sociales y que no pueden ser militantes de partidos políticos. Una idea más o menos similar.

<sup>219</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar en [\[02:27:08\]](#)

<sup>220</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar entre [\[02:40:29\]](#) y [\[02:41:50\]](#)

Bueno ¿quiénes llegaron a ese órgano? todas eran personas que podías identificar perfectamente a qué partido político pertenecían. En ese momento no militaban para cumplir la regla constitucional, pero tú sabías que tal tipo era social cristiano, este otro socialista, aquel otro tal.

Es decir, esta presunción de que el sector agrícola de manera ingenua, santa y benéfica va a decidir unas personas en cuanto le des un voto al sector agrícola los partidos irán a cooptar el sector agrícola y tienen la maquinaria para hacerlo. El que está en una situación que no tiene una maquinaria política detrás se lo van a comer con patatas porque el día que el poder sabe que hay un puesto que va a ser decidido por los colegios profesionales habrá una batalla a muerte para controlar los colegios profesionales.

### **EL ÓRGANO ELECTORAL Y LA CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE VENEZUELA<sup>221</sup>**

[Controlar los colegios profesionales] eso pasó ya también en Venezuela. Para designar el Consejo Nacional Electoral se establece un órgano que está conformado por los rectores de las universidades los decanos de las facultades, una serie de instituciones teóricamente la sociedad civil. ¿Qué ocurrió? que a partir de ese momento si ya habían problemas para hacer las elecciones de decano en las facultades a partir de ese momento fueron objetivo militar número uno de los partidos políticos y se metió una plata para conseguir las decanaturas de la facultad de derecho porque claro solo una mente ingenua puede pensar que cuando le otorgas poder a un ente, este va a estar fuera de la lucha política y va a estar fuera

---

<sup>221</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. Youtube. Escuchar entre [02:41:50] y [02:42:41]

del intento de cooptación por los que tienen plata, capital, trabajo, oferta de trabajo, capacidad de cooptación.

- **Sede del órgano constituyente.**<sup>222</sup>

Es habitual que el órgano constituyente tenga su sede en la capital del Estado. Y no únicamente por el valor simbólico que pueda tener sino también porque, desde un punto de vista logístico, es probable que sea la población mejor comunicada, permita un mejor acceso y fomente un vínculo más fuerte entre ciudadanía y representantes.

No obstante, en función de la situación puede resultar conveniente que los trabajos del órgano constituyente se desarrollen en un lugar diferente a la capital del Estado. Así, puede ser deseable en el caso de que se quiera simbolizar una ruptura clara con el pasado, evitar fricciones con el órgano legislativo o la mayor convulsión política que pueda vivirse en la capital.

**SEDE DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**  
**– EJEMPLO DE WEIMAR**

Ese fue el caso, por ejemplo, del proceso constituyente alemán de 1919, que dio lugar al nacimiento de la Constitución en la pequeña

---

<sup>222</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

ciudad de Weimar, bien alejada de los sucesos revolucionarios que se estaban produciendo en Berlín.<sup>223</sup>

En otro orden de cosas, en el caso que el órgano constituyente sesione en la misma ciudad que el órgano legislativo, es conveniente que no lo hagan en el mismo lugar.

- **Reglas de procedimiento del órgano constituyente.**<sup>224</sup>

Las reglas de procedimiento del órgano constituyente pueden inspirarse en mayor o menor medida en las normas vigentes relativas a la organización y funcionamiento interno del órgano legislativo.

Temas que podrían regularse:

- El tiempo máximo para finalizar el proceso.
- La organización interna del órgano constituyente.
- El procedimiento de redacción y aprobación del texto.
- La introducción de enmiendas.
- Los tiempos y las reglas de los debates.
- El quórum requerido para las votaciones.
- El número de miembros que componen el órgano constituyente.
- La duración de sus trabajos.
- La mayoría requerida para la toma de decisiones.

---

<sup>223</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

<sup>224</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

- La distribución del trabajo en las diferentes comisiones.
- El tiempo máximo de intervención y de réplica.
- El grado de transparencia del proceso.
- Las relaciones con los medios de comunicación.
- El régimen de participación ciudadana.

Para *González Cadenas* el proceso por el que se adoptan las reglas de procedimiento del órgano constituyente puede ser dificultoso debido a que tiene un impacto directo en la dinámica de las discusiones y en los resultados del proceso, y genera, por ello, fuertes discrepancias en determinados puntos clave.

#### **REGLAMENTO – EJEMPLO DE BOLIVIA**

Así, por ejemplo, en Bolivia en 2006 la Asamblea Constituyente tardó varios meses en adoptar el reglamento debido a un desacuerdo entre el partido mayoritario y la oposición sobre la mayoría requerida para la toma de decisiones.<sup>225</sup>

#### **REGLAMENTO – EJEMPLO DE ECUADOR**

Teniendo presente la experiencia boliviana, en Ecuador en 2007 se optó por someter a referéndum el Estatuto de funcionamiento de la

---

<sup>225</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

Asamblea Constituyente con el objetivo de evitar que se pudiese reproducir el mismo bloqueo del proceso.<sup>226</sup>

- **Organización interna del órgano constituyente.**<sup>227</sup>

En otros casos, especialmente cuando se opta por crear un órgano constituyente separado del legislativo, al disponerse de un órgano entero dedicado a la redacción del texto, suele optarse por crear diferentes comisiones de trabajo, las cuales se especializarán en diversas áreas temáticas o administrativas.

En el caso de que se opte por crear diversas comisiones de trabajo dentro del órgano constituyente, se pueden distinguir, por norma general, tres tipos.

- Por un lado, aquellas comisiones especializadas en materias temáticas que ayudarán a conformar la versión final del texto y podrán reunirse con organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos especialmente interesados en los temas de que se ocupen.
- Por otra parte, puede crearse una comisión de redacción encargada de elaborar el anteproyecto que posteriormente será debatido y votado en el Pleno y una comisión de armonización que tenga por fin dirimir las

---

<sup>226</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

<sup>227</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

posibles contradicciones que puedan darse entre las diferentes propuestas de las comisiones especializadas.

- Por último, pueden constituirse también una serie de comisiones que se encarguen de aspectos administrativos, una comisión directiva con capacidad consultiva ante la presidencia y con el deber de dar cuenta de la programación y el trabajo cotidiano del órgano, una comisión de prensa, una de acreditación y otra que tenga por fin solventar las acciones disciplinarias contra los miembros del órgano.

Igualmente, pueden diseñarse mecanismos para que las comisiones de trabajo tengan un contacto directo con la ciudadanía.

### **CONTACTO CON LA CIUDADANÍA – EJEMPLO DE BOLIVIA**

En Bolivia, se crearon mecanismos para establecer espacios de encuentro entre la ciudadanía y los representantes de las comisiones. Por un lado, las audiencias públicas (artículo 32) en las que ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil podían dar a conocer directamente sus propuestas, las cuales eran procesadas por una subcomisión. Por otro, los encuentros territoriales (artículo 33), que llevaron a las diferentes comisiones a trasladarse por todo el país para discutir sobre todo tipo de cuestiones relacionadas con la nueva Constitución.<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

- **Tamaño.** <sup>229</sup>

*Elster* señala, por un lado, que el número óptimo de representantes está relacionado con el tamaño y la homogeneidad del país. «Cuanto más grande y más diversa sea la población, más delegados serán necesarios para asegurar una asamblea ampliamente representativa».

- **Recursos y financiación.** <sup>230</sup>

En otro orden de cosas, ha de tenerse presente que la realización de un proceso constituyente conlleva movilizar a un elevado número de personas y una cantidad de recursos nada desdeñable, especialmente para aquellos países con graves dificultades económicas.

Sobre los aspectos presupuestarios el doctor Viciano opinó:

***[El proceso constituyente requiere de un presupuesto razonable]***

Efectivamente detrás de cualquier acción pública, de cualquier política pública, decisión pública tiene que haber un presupuesto. Debe haber una previsión de gasto, si no es irreal. [...]. Por lo tanto, efectivamente el que haya una Constituyente, como el que haya

---

<sup>229</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

<sup>230</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

un Parlamento o como que haya un Tribunal Electoral tiene un coste. Lo que hay que ver es que sea un coste razonable.

Particularmente pienso que cuando una persona realiza funciones de representación del interés general debe tener cubiertas sus necesidades básicas para poder ejercer esa función. No podemos descansar la representación del interés general solamente en aquellos que tengan rentas propias para poder ejercer la función.

Es decir, yo soy una persona de escasos recursos, quiero presentarme la Constituyente, pero si no me pagan un salario por ejercer esa función, no me pagan unas dietas para poder viajar a Panamá y vivo en un punto diferente de la geografía nacional. No tengo dinero para ir todas las semanas hasta Panamá en un transporte para que me lleve a los trabajos y luego me vuelvan a mi casa para estar con mi familia el fin de semana, todo eso hay que resolverlo. De no ser así ¿qué ocurre? que ya hay una primera barrera no escrita, una barrera de capacidad económica que hace que unos se puedan dedicar a la política y otros no se puedan dedicar a la política. [...]

***[Pagar a cada cual según lo que percibe en su actividad anterior]***

Y cuando estamos hablando de que las personas vienen del mundo de la sociedad y se dedican un tiempo a la política, por ejemplo, en una Constituyente, donde estás un año 9 meses o 12 lo que se determine, entonces el criterio que me parece razonable

es que hay que garantizarles un mínimo digno para que puedan ejercer sus funciones representativas.

Ese mínimo digno no debe ser abusivo y un máximo también que evite que haya personas que cobren una cantidad exorbitante.

Y luego desde mi punto de vista lo que hay que hacer es pagarle a cada cual según lo que percibe en su actividad anterior. Es decir, el Estado debe sustituir el ingreso que yo recibía de profesor universitario si me voy a dedicar a ser Constituyente. Si soy fontanero pues debo recibir el ingreso que recibía de fontanero.<sup>231</sup>

- **La Constituyente y los poderes constituidos.**<sup>232</sup>

El caso del papel que se otorgue al órgano legislativo y al órgano de control constitucional, las consecuencias de sus acciones pueden determinar directamente el devenir del proceso y el contenido de la futura Constitución.

- *Dominio de los poderes constituidos.*<sup>233</sup>

Por ejemplificar, podemos pensar en un órgano constituyente cuyo texto final deba ser revisado por el tribunal constitucional y posteriormente aprobado, con posibilidad de modificarlo, por el parlamento. En este caso, los trabajos del órgano constituyente

---

<sup>231</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[00:25:20\]](#)

<sup>232</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

<sup>233</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

estarán limitados por los poderes constituidos hasta el punto de tener éstos capacidad para frenar totalmente el proceso.

- *Dominio del órgano constituyente originario.*<sup>234</sup>

Asimismo, podemos imaginar un caso en el que un órgano constituyente declarado originario tiene potestad no sólo para redactar y aprobar un texto constitucional sino también para reorganizar e incluso disolver los poderes constituidos. En este caso, al contrario que en el anterior, se limita la posibilidad de injerencia de los poderes legislativo y judicial.

Respecto del tema de las relaciones de la Constituyente con los poderes constituidos el catedrático Viciano Pastor ha dicho que:

***[Por derecho comparado un proceso constituyente se prioriza sobre poderes constituidos]***

Las experiencias comparadas dicen que al final si hay una confrontación tiene que priorizarse el proceso constituyente sobre la voluntad de los poderes constituidos si no nunca va a haber proceso Constituyente. Llega un momento que si se produce el choque de legitimidades la legitimidad más importante es la del proceso constituyente si es respaldada democráticamente, pero si es un fujimorazo no.<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

<sup>235</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 4. *Youtube*. Escuchar en [\[03:15:35\]](#)

## **TALLER**

### **Capítulo VII. El órgano constituyente**

#### **Objetivos:**

Reconocer los aspectos electorales que se relacionan con el órgano constituyente.

#### **Actividades:**

1. Discutirán a través de un Phillip 66 sobre las reglas del sistema electoral para la elección de los constituyentes.
2. Confeccionarán murales con fotos e informaciones (copias de periódicos, por ejemplo) sobre la sede de la Asamblea Constituyente de Panamá 1945-46.
3. Investigarán sobre el reglamento interno de la Asamblea Constituyente.

## VIII.- REDACCIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.<sup>236</sup>

En esta fase del proceso habrá de determinarse quién es el encargado de redactar el anteproyecto de Constitución que deberá ser posteriormente debatido y aprobado por el órgano constituyente. El anteproyecto podrá ser rechazado o modificado en aspectos de importancia, pero enmarcará los debates posteriores y, salvo grandes desavenencias, será un texto aproximado al texto finalmente aprobado por el pleno del órgano. Esencialmente, las posibilidades son que se encargue de esta función:

- El propio órgano constituyente.
- O un comité externo.

En caso de que la redacción del anteproyecto se encargue al órgano constituyente, podemos distinguir, a su vez, tres posibilidades:

- 1) Que sea exclusivamente una comisión la que se encargue de redactar el anteproyecto en representación de todo el órgano, contando eventualmente con la participación de la ciudadanía, para ser posteriormente puesto en común, debatido y aprobado en pleno;
- 2) Que sea una comisión la que se encargue de redactar el anteproyecto, pero siendo dicho trabajo el resultado de la

---

<sup>236</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

---

recopilación de propuestas de diversas comisiones dedicadas a diferentes temas constitucionales y, eventualmente, de las propuestas de la ciudadanía;

3) Que el anteproyecto se vaya redactando y haciendo público progresivamente mediante el trabajo conjunto de varias comisiones de trabajo especializadas en distintas temáticas y la ciudadanía para ser posteriormente puesto en común, debatido y aprobado en pleno.

## **TALLER**

### **Capítulo VIII. El procedimiento de redacción del texto constitucional**

#### **Objetivos:**

Despertar el interés por conocer aspectos del proceso de redacción del texto constitucional.

#### **Actividades:**

1. Investigarán sobre la participación del doctor Ricardo J. Alfaro, José Dolores Moscote y Eduardo Chiari respecto a la redacción de un proyecto de Constitución.
2. Investigarán y enumerarán una lista de proyectos de constituciones que anteriormente fueron propuestos por sociedad civil, instancias académicas, o ciudadanía en general.

## IX.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA.<sup>237</sup>

La participación en los procesos constituyentes es, en suma, «el mecanismo contemporáneo para asegurar que una Constitución es realmente un ejercicio del poder constituyente».

Las demandas de mayor participación, transparencia y rendición de cuentas que se producen en el ámbito de la toma de decisiones políticas diarias han sido ampliadas a los procesos de conformación de los textos constitucionales.

Los momentos constituyentes, como se viene diciendo repetidamente, son momentos políticamente excepcionales y raros claramente diferenciados de los momentos de normalidad política, en los que los ciudadanos tienen una limitada o una menor implicación en la vida pública. De acuerdo con *Ackerman*, en los momentos políticos excepcionales, los «momentos constituyentes», son muchos más los ciudadanos que prestan atención a los asuntos públicos. Se entra en una fase de «deliberación movilizadora» en la que se produce un amplio debate público, superándose «las barreras de la ignorancia, la apatía y el egoísmo de una forma extraordinaria». Si algo caracteriza los momentos constituyentes, como diría *Arendt*, es la «experiencia de sentirse libre [...] de la capacidad del hombre para comenzar algo nuevo».

---

<sup>237</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

Dejando de lado la presión ciudadana que pueda tener lugar con anterioridad a la apertura del proceso, es necesario prestar atención a los mecanismos y las vías de participación, el grado de vinculación de las sugerencias o aportaciones de los ciudadanos al texto constitucional y el referéndum de apertura y de aprobación.

- **El derecho a participar directamente.** <sup>238</sup>

Trasladando y haciendo extensiva tal concepción del derecho a la participación en los asuntos públicos a los procesos constituyentes, quedaría claro que ésta no se limita a la elección de los miembros del órgano encargado de redactar la Constitución. El derecho a la participación en los procesos constituyentes, siguiendo lo dispuesto en la DUDH y el PIDCP, comprendería la necesaria participación directa de la ciudadanía a través del establecimiento de mecanismos que la garantizaran. Ahora bien, el Comité no especifica qué mecanismos se deberían implementar, quedando su establecimiento y regulación a la libre voluntad de los diferentes estados.

El Comité interpretó, por un lado, que la participación en las conferencias constitucionales «constituyen ciertamente una dirección en los asuntos públicos». Sin embargo, por otra parte, señaló que la modalidad de participación debe establecerse por el Estado parte: «Debe ser el sistema legal y constitucional del

---

<sup>238</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

Estado parte quien prevea las modalidades de dicha participación [...].

Sobre el tema de la participación ciudadana el doctor Viciano ha comentado:

***[Para evitar un proceso constituyente aislado, se requiere la participación ciudadana]***

Pero ese órgano representativo me parece importante que cuente con una participación ciudadana que permita que no sea un debate separado, aislado que se introduzca en una burbuja en la que hablen solamente entre ellos alejados un poco de lo que la gente percibe de lo que son las aspiraciones de la sociedad.

Y creo que esto es importante porque en los últimos procesos constituyentes que ha habido en América Latina se ha ido mejorando mucho este aspecto.<sup>239</sup>

- **Formación de la ciudadanía.**<sup>240</sup>

Puede resultar de poca utilidad que se abran múltiples canales de participación si la ciudadanía no tiene una idea aproximada de cuáles son las funciones que cumple una Constitución o de la forma en qué puede hacer llegar su voz a los redactores del borrador constitucional. Como señala *Hart*, «una amplia

---

<sup>239</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[01:59:21\]](#)

<sup>240</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

formación de la ciudadanía en el constitucionalismo es frecuentemente un preliminar esencial para hacer efectivo el ejercicio del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos».

**FORMACION DE LA CIUDADANÍA**  
**- EJEMPLO DE SUDÁFRICA**

En Sudáfrica, por ejemplo:

- Se llevaron a cabo presentaciones y reuniones públicas.
- Se transmitió un exitoso programa de radio que siguieron 10 millones de personas.
- Se distribuyó un boletín informativo semanal.
- Se colocó propaganda en autobuses.
- Se abrieron líneas telefónicas.
- Se diseñó una página web.

Un estudio independiente concluyó que la campaña de información fue exitosa, llegando al 73% de la población.<sup>241</sup>

Los diferentes momentos en que pueden llevarse a cabo estas actividades de formación cívica coinciden con las diferentes fases de un proceso constituyente. Así, antes de que el proceso comience, la formación deberá ir encaminada a informar a la ciudadanía acerca del proceso en sí mismo, sus objetivos, etapas, las diferentes posibilidades de participación y a aportar algunos elementos básicos acerca de las funciones de una

---

<sup>241</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

Constitución. Se haga público el borrador constitucional de golpe o se vaya publicando progresivamente, deben facilitarse elementos de juicio mediante la difusión de documentos que faciliten la comprensión del texto y animen el debate. Por último, antes de procederse al referéndum de ratificación, debe hacerse llegar a la ciudadanía la propuesta de nueva Constitución e informar acerca del procedimiento de ratificación. En esta última fase es necesario además dejar tiempo suficiente para que la ciudadanía pueda formarse una opinión lo más informada posible.

Por último, pero no menos importante, es recomendable que las tareas de formación o educación cívica de la ciudadanía sean encomendadas a asociaciones provenientes de la sociedad civil. Dado que es imposible que la información que dichas asociaciones puedan transmitir sea completamente objetiva, conviene dejar en manos de una pluralidad de ellas tales labores de tal forma que la ciudadanía pueda tener diferentes puntos de vista sobre las mismas cuestiones.

El doctor Viciano compartió las siguientes reflexiones acerca del proceso de formación que en Panamá ha denominado el doctor Miguel Antonio Bernal como alfabetización constitucional:

### ***[Capacitación de la gente y la alfabetización constitucional]***

Por eso es muy importante mecanismos como los que aquí se están articulando, que me parecen súper interesantes, de alfabetización constitucional. Es decir, el mecanismo de promover que la gente tenga elementos para poder participar,

porque, claro, es que muchas veces no se puede participar porque no hay una capacitación de la gente para que pueda tomar sus decisiones libremente.

Si yo no sé lo que es una Constituyente, no sé cómo se puede articular una Constituyente, no sé qué puede hacer una Constituyente, no sé cómo se podrían cambiar determinadas cosas de este país, no puedo decidir si quiero o no que se haga. Lo primero será que tenga conocimiento.<sup>242</sup>

**[Si se ha alfabetizado constitucionalmente a la gente, bueno es]**

Si se ha alfabetizado a la gente sobre sus derechos, sobre el funcionamiento del sistema democrático, sobre que es una Constitución, bueno es. Es decir, es muy bueno que se haya dejado sembrada una mayor formación de los ciudadanos en temas tan importantes.

Al final los entes correspondientes y los ciudadanos a través de su participación y su presión ciudadana pacífica y ordenada pues decidirán si hay una cosa u otras. Pero que de momento se haga una campaña de alfabetización política y constitucional es fenomenal.<sup>243</sup>

- **Mecanismos y vías de participación.**<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 2. *Youtube*. Escuchar en [\[01:20:57\]](#)

<sup>243</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[01:24:00\]](#)

<sup>244</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

- **Referéndum de apertura y de ratificación.**<sup>245</sup>

La ciudadanía puede participar también determinando el contenido de los dos momentos decisivos del proceso de cambio constitucional:

- El referéndum de apertura.
- El referéndum de ratificación.

La ciudadanía puede, entonces, jugar un rol activo en la edificación del proceso colaborando en la definición de aspectos tan importantes para el devenir del mismo como son:

- El sistema electoral para la elección de los miembros del órgano constituyente y su reglamentación y
- Decidiendo qué preguntas deben plantearse en el referéndum de ratificación.

#### *Referéndum de activación*

Por lo que respecta a la participación ciudadana en el diseño del referéndum de activación, recuérdese que éste puede tener dos preguntas:

- Una primera acerca de la conveniencia de la apertura del proceso.

---

<sup>245</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

- Una segunda [...] acerca de las normas que regirán el proceso de elección de los miembros del órgano constituyente, la estructuración del proceso (objetivos, secuenciación, duración total) y la reglamentación y funciones del órgano constituyente.

Este primer momento de participación ciudadana permite evitar o minimizar la posibilidad de que los procedimientos propuestos sean excluyentes.

### *Referéndum de ratificación*

En cuanto a la participación ciudadana en el referéndum de ratificación del texto constitucional aprobado por el órgano constituyente, ha de pensarse el diseño de un mecanismo por el cual un número significativo de ciudadanos pueda plantear preguntas adicionales sobre determinadas cuestiones que generen especial controversia. Así, a diferencia de la práctica totalidad de los referéndums de ratificación constitucional, los ciudadanos no se verían en la obligación de tener que votar el texto en bloque. Igualmente, es claro, los ciudadanos que planteen la formulación de una pregunta sobre un aspecto o un artículo determinado del texto deben, necesariamente, plantear un texto alternativo al aprobado por el órgano constituyente.

- **Definición de contenidos del texto.** <sup>246</sup>

---

<sup>246</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

La participación ciudadana en la definición del contenido del futuro texto constitucional, puede tener lugar en diversos momentos del proceso.

Con anterioridad a las elecciones constituyentes, puede pensarse en un formato que permita a la ciudadanía marcar algunas de las líneas esenciales del debate en el órgano constituyente.

### **CIUDADANÍA Y CONTENIDOS DE LA CONSTITUCIÓN - EJEMPLO DE ISLANDIA**

Así fue el caso en 2010 en Islandia, donde se organizó un Foro Nacional con alrededor de mil ciudadanos escogidos al azar, asegurando una representación paritaria de hombres y mujeres de diferentes edades y lugares del país, que tuvo por finalidad señalar en un documento algunos de los principios que se deseaban incluir en la nueva Constitución.<sup>247</sup>

Asimismo, la ciudadanía puede participar antes y durante la redacción del anteproyecto constitucional enviando desde peticiones concretas hasta una propuesta entera de borrador constitucional. Este es el momento de mayor participación ciudadana y el que suele ocupar un mayor espacio de tiempo.

### **CIUDADANÍA Y CONTENIDOS DE LA**

---

<sup>247</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

## CONSTITUCIÓN - EJEMPLO DE VENEZUELA

En el caso de Venezuela en 1999, los ciudadanos, individualmente o mediante organizaciones, tuvieron la opción de presentar, de acuerdo al Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, proyectos generales o proposiciones específicas, las cuales debían ser consideradas obligatoriamente por la Comisión de trabajo respectiva.<sup>248</sup>

Una vez se ha presentado el anteproyecto constitucional sobre el que los representantes llevarán a cabo los debates, puede, y es conveniente, establecer uno o varios nuevos momentos procesales para que la ciudadanía pueda presentar enmiendas al mismo y controlar hasta qué punto se han tomado en cuenta sus propuestas. A pesar de las posibilidades de control del trabajo de los constituyentes, la participación en esta etapa no es tan común como en la anterior.

- **Uso de tecnologías y las redes sociales.**<sup>249</sup>

El potencial de las nuevas tecnologías en los procesos constituyentes conviene resaltarlo separadamente. De acuerdo con *Simón Castellano*, éstas pueden aportar a los procesos constituyentes:

---

<sup>248</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

<sup>249</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

- 1) Mayor transparencia, mayor control del proceso y mayor responsabilidad de los poderes públicos;
- 2) La posibilidad de participación de la ciudadanía;
- 3) Una mayor legitimidad de la futura Constitución al poder ser sentida como más propia por la ciudadanía.

### **USO DE TECNOLOGÍAS - EJEMPLO DE ISLANDIA**

Procesos constituyentes anteriores y también el islandés hicieron uso de las nuevas tecnologías así:

- Permitiendo el envío por correo electrónico de propuestas o creando una página web.

En el proceso islandés se amplió:

- En materia de transparencia, la página web de la Comisión Constitucional y su canal de YouTube permitían reproducir las reuniones del pleno, consultar entrevistas, acceder a información relativa al trabajo desarrollado y al contacto de todos los constituyentes, que se reunieron en el centro de Reikiavik a fin de resultar más accesibles.
- Asimismo, el borrador de Constitución iba subiéndose periódicamente a la red, de tal forma que los ciudadanos podían controlar su evolución y si sus sugerencias se incluían o cómo se incluían.

- En materia de participación, el uso de las nuevas tecnologías permitió que los ciudadanos realizaran propuestas o enmendaran partes del borrador.<sup>250</sup>

Sobre el uso de las redes sociales, parece razonable que la participación ciudadana se lleve únicamente a cabo por una plataforma creada *ad hoc*, la cual requiera autenticación para acceder a la misma.

- **Propuestas ciudadanas y el órgano constituyente.**<sup>251</sup>

Los procesos constituyentes son momentos excepcionales en los que se abre la posibilidad de crear consenso en torno a determinados problemas no resueltos y relegitimar así el sistema político y constitucional. Para tener mayores posibilidades de éxito en la creación de identidades compartidas y en la superación de problemas, resulta conveniente que las preocupaciones y las aspiraciones de la ciudadanía ocupen un lugar central en el proceso. Por ello, en caso de que se diseñen formas de participación ciudadana, han de crearse los mecanismos para que sus propuestas no caigan en saco roto. En este sentido, los representantes encargados de redactar la constitución deben considerar, analizar y responder a las propuestas que se les formulen.

---

<sup>250</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

<sup>251</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

En otras palabras, han de pensarse mecanismos convenientemente regulados por los que los representantes estén, tal vez no vinculados, pero sí obligados a:

- Tomar nota.
- Dar respuesta a las aportaciones de los ciudadanos.

De lo contrario, estaríamos ante un proceso que, a pesar de la apariencia formal de participación, generaría, en palabras de *Banks*, «participación sin poder», en el que la adopción de decisiones depende únicamente del juego de mayorías políticas.

#### **VINCULACIÓN CIUDADANA - EJEMPLO DE RUANDA**

Ese fue el caso, por ejemplo, en Ruanda en 2003, donde se llevaron a cabo encuentros públicos, se recogieron miles de cuestionarios y se transmitió el proceso en radio y televisión. No obstante, los ciudadanos no tuvieron, por norma general, posibilidad real de poder influir en el proceso de toma de decisiones y las peticiones que se incluyeron reforzaban el proyecto de las élites políticas y económicas.<sup>252</sup>

#### • **Virtudes y riesgos de la participación ciudadana**

El doctor González Cadenas ha puesto de relieve el hecho de que la defensa de una parte creciente de la doctrina y la puesta en

---

<sup>252</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

práctica de mecanismos de participación ciudadana en procesos constituyentes recientes haya avivado el debate en torno a su desarrollo, dándose una notable controversia en la doctrina acerca de:

- Sus eventuales beneficios.
- Los límites a los que podría verse sometido
- La conveniencia de su ejercicio.<sup>253</sup>

Para el catedrático Viciano la participación ciudadana es imperativa en un proceso democrático, pero es necesario atender el hecho de que un uso desmedido de la misma puede ocasionar perjuicios al proceso constituyente. Estas son sus reflexiones:

***[Prevención contra el uso desmedido de la participación ciudadana]***

Pero dicho esto y por lo tanto puesto de relieve que es un elemento muy importante el que la Asamblea se relacione con la sociedad y no se convierta en una burbuja que hace un debate aislado del resto de los ciudadanos sí que creo que hay que poner de relieve dos problemas que se han dado por un uso desmedido de la participación.

Es decir, todo en esta vida es bueno si se usa con prudencia, pero el abuso de cualquier cosa es normalmente inconveniente y el abuso de la participación también genera efectos inconvenientes.

---

<sup>253</sup> González Cadenas, Diego. *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.

Y voy a plantear dos aspectos que me parece que son relevantes y que se han producido en dos procesos constituyentes y que han contribuido a que esos procesos constituyentes precisamente fracasaran.<sup>254</sup>

### DESVÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA – EJEMPLO DE ISLANDIA<sup>255</sup>

Me estoy refiriendo en primer lugar al caso de Islandia. La crisis económica del 2008 impactó muy fuerte en Islandia por su interrelación muy estrecha del sistema financiero islandés con la city norteamericana, con Nueva York, con los bancos, con el sistema financiero norteamericano.

Este impacto generó malestar y abrió la necesidad de un proceso constituyente que fue reclamado por la gente y se eligió una Constituyente que tenía que elaborar una Constitución ejerciendo el poder originario y curiosamente se estableció que lo que hiciera la Constituyente luego tendría que ser aprobado por el Parlamento. Este ya era un mecanismo bastante *sui géneris*, raro e inconveniente.

Pero cuando se puso en marcha el proceso constituyente se generó un modelo hiper participativo en donde había múltiples formas de interactuar a través de chats, de retransmisiones en directo de los contenidos de la asamblea. Había mecanismos de utilización de las tecnologías para que la gente pudiera estar dando opiniones.

---

<sup>254</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[01:59:58\]](#)

<sup>255</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar entre [\[02:01:00\]](#) y [\[02:03:30\]](#)

### **[Los profesionales de la participación]**

Pero eso al final provocó un defecto y es que la saturación de la participación conduce a que el debate político quede secuestrado en manos de lo que yo llamo los profesionales de la participación. Es decir, la gente que no tiene otra cosa que hacer o tiene otra cosa que hacer, pero deja de hacerlas y se dedica en cuerpo y alma a la participación.

Y entonces lo que ocurre es que como la mayoría de la población no tiene la capacidad de dedicación que esas personas tienen, esos núcleos muy pequeños de personas, pero muy organizados, muy disciplinados comienzan a influir de manera desmedida en las decisiones, pero son visiones de personas que no tienen por qué representar el conjunto de la opinión de la ciudadanía.

### **DESVÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA – EJEMPLO DE BRASIL<sup>256</sup>**

Esto es lo que también de alguna manera desde mi punto de vista destruyó los presupuestos participativos por ejemplo que se implantaron en Brasil durante un tiempo.

Y es que al final las asambleas donde se decidía esto eran reuniones eternas y ¿qué pasaba? pues que la mayoría de la gente se iba de la asamblea porque se cansaba de estar discutiendo y pues quedaba un pequeño cogollo que era el que tomaba las decisiones y por eso al final el sistema de presupuestos participativos acabó siendo prácticamente eliminado de las municipalidades de Brasil.

---

<sup>256</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. Youtube. Escuchar entre [\[02:03:30\]](#) y [\[02:06:40\]](#)

Es decir, hemos citado ejemplos sobre el uso exacerbado de la participación que lleva a que ésta, en realidad, no sea una participación de la sociedad sino de grupos organizados minoritarios más sectarios y por lo tanto es un riesgo.

Hay que prevenirse contra la hiper participación, la desmesurada participación. Es bueno oír a la gente, pero es peligroso que eso acabe siendo un caldo de cultivo para que personas con una dedicación mayor de la media a los temas políticos pues puedan secuestrar la opinión de lo que es el conjunto de la sociedad.

### **DESVÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA – EJEMPLO DE CHILE <sup>257</sup>**

El segundo caso es el chileno ahora el reciente proceso frustrado de Constitución o proceso constitucional en Chile.

#### ***[Evitar pérdidas de tiempo]***

En este caso también hubo una desmesurada formulación de la participación que llevó a que los parlamentarios además de perder casi 5 meses discutiendo sobre el reglamento (lo cual ya le supuso una pérdida de legitimidad bastante importante) al final, además de eso, luego destinaron dos meses en viajes a hablar con las comunidades para ver qué pensaba la gente allá.

Es decir, un proceso constituyente no se puede permitir el lujo, cuando hay que redactar una Constitución, de perder dos o tres

---

<sup>257</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. Youtube. Escuchar entre [\[02:07:24\]](#) y [\[02:14:01\]](#)

---

meses en donde los parlamentarios bajo la idea buenista de conocer y estar en relación con los electores y tal, al final no pueden hacer su trabajo porque están desbocando esos mecanismos de participación. Y además porque al final los mecanismos de participación (que hay que hacerlos, hay que crearlos y hay que tener cauces para que la gente pueda interactuar) no terminan siendo una participación real ¿por qué?

***[Reuniones entre afines, excluye a la sociedad en general]***

Porque lo que ocurre es que el partido digamos de orientación de izquierda va y se reúne con los suyos, con su gente, con los que ya sabe lo que piensan. No se reúne con la sociedad en general, sino que va a una reunión donde están por ejemplo las asociaciones de defensa del medio ambiente porque el programa de ese partido de izquierda está preocupado por el medio ambiente.

Pero es que en realidad no está participando la gente. Se está oyendo hablar a los mismos que te dan insumos para hacer tu programa electoral normalmente.

Participar significa que si yo soy un parlamentario ecologista no tengo que ir a hablar con los ecologistas porque ya sé lo que defienden porque yo soy ecologista. Tendré que ir a hablar y escuchar ¿qué objeción ponen los que dicen lo contrario? pero en general la participación siempre es para reforzar lo que yo ya sé.

Entonces en realidad ese responsable político no se alimenta de elementos que le permitan tener una duda razonable sobre lo que plantea o ir a otra parte de la sociedad que no piensa como él, sino que lo que hay son actos de proselitismo en donde se invita y se convoca y acuden los que normalmente ya más o menos se sabe lo que van a decir y lo que van a pensar.

Entonces este es un mecanismo también erróneo y simultáneamente hace perder una cantidad de tiempo impresionante en lo que es el trabajo constituyente.

Esto afectó también evidentemente a la credibilidad del proceso y además reforzó los sesgos negativos del mismo.

Es decir, la Constituyente chilena colocó en el discurso mediático unos temas que no son de interés general o que no son entendidos por la sociedad chilena como prioritarios como, por ejemplo, el indigenismo, el feminismo radical y la libertad de opciones sexuales, todas ellas agendas normales que hay que introducir en un debate constituyente pero que no eran los temas que más preocupaban a la sociedad.

A la sociedad le preocupaba otra agenda.

Cuando la Constituyente coloca esos discursos comunicacionales como lo que le preocupan centralmente y convoca una reunión los que acuden son esos grupos y por lo tanto lo que se produce es como una especie de retroalimentación porque yo hago un discurso comunicacional, y a las reuniones que convoco para oír hablar a la gente acuden los que les interesa ese discurso comunicacional. Pero la inmensa mayoría que no está con el discurso comunicacional no participa en el proceso.

Y entonces me reafirmo más porque oigo gente que me refuerza en mi discurso comunicacional y cada vez, en lugar de saber qué piensa la sociedad lo que hago es reforzar mi preconcepción de lo que yo pienso que hay que hacer.

Esto es como cuando leemos la prensa y leemos el periódico que nos va a reforzar lo que leemos. No. Hay que leer el de enfrente, leer

a ver qué dicen los que no piensan como yo a ver si es que yo estoy sin ver algún elemento que no conozco o que no entiendo. Pero normalmente leemos medios que nos refuerzan en nuestros prejuicios. Pues eso también ocurre al político el político genera un discurso comunicacional y entonces se reúne con los que refuerzan ese discurso comunicacional con lo cual se queda aislado de otros debates porque simplemente los expulsa.

Si viene el diputado y está hablando todo el día de los indígenas y yo no soy indígena no voy a ir a la reunión porque este hombre no va a hablar de lo que a mí me interesa. Se reúne con los indígenas y le refuerza la idea de que el gran problema de Chile son los indígenas que son el 7% de la población.

Claro el problema de Chile era la sanidad, este era el problema que tenían el 99 % de los chilenos; hay un 1% que tiene unas pólizas impresionantes y los trasladan en una ambulancia aérea hasta Miami y los operan de lo que quieren, pero no es el caso normal de la gente normal.

Entonces ese es otro problema, un problema de la retroalimentación con los sectores que ya de alguna manera tú tienes clara su posición, no oyes a la otra parte de la sociedad y sobre todo la pérdida de tiempo.

Es decir, en un proceso Constituyente tienes un tiempo acotado y no puedes invertir demasiado tiempo en desplazamientos en fórmulas que además no te acrecientan para nada el conocimiento de cosas que no supieras previamente. Simplemente refuerzan tus vectores de opinión o tus vectores de posición.

Esto ayudó mucho a que el proceso constituyente fuera visto muy negativamente.

- **Grado de transparencia en los procesos.**<sup>258</sup>

Los argumentos que algunos progresistas esgrimieron en las constituyentes francesas del XVIII y en el Parlamento de Fráncfort de 1848 siguen teniendo validez: la transparencia del proceso implica que no se vean beneficiados los constituyentes, incluso aquellos que mejor conectan con el sentir popular, sino los propios postulados populares, que tendrán mayores posibilidades de verse plasmados en el texto constitucional.

### ***[Transmisión de las sesiones constituyentes]***

Y relacionado con esto claro la comunicación de la Constituyente y la participación tiene estar basada en comunicación.

Hay una cosa buenísima que es la retransmisión de la sesión de la Constituyente por televisión esto ya se ha hecho en varios procesos y está muy bien porque yo no tengo por qué ver todos los días las sesiones pues son un poco pesadas, pero es verdad que, si un día se va a debatir un tema que me interesa, ese día me conecto y puedo o ir directamente [para saber] no lo que cuenta la prensa del debate, sino lo que pasó realmente ahí.<sup>259</sup>

### ***[Cuidar lo que se comunica desde la Constituyente]***

---

<sup>258</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op cit.*

<sup>259</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[02:14:03\]](#)

Pero la participación que requiere información hacia los ciudadanos también tiene el problema de que hay que cuidar mucho lo que tú haces como elementos comunicacionales.

Porque además cuando tú no cuidas el elemento comunicacional vas a transmitir a lo mejor un contenido que no es esencial de lo que tú defiendes, o puedes transmitir elementos que luego pueden ser utilizados de una manera sesgada, malinterpretada, manipulada, pero basándose en la realidad.<sup>260</sup>

### **CUIDAR LO COMUNICADO DESDE LA CONSTITUYENTE – EJEMPLO DE CHILE<sup>261</sup>**

En la Convención Constitucional chilena, fase uno (porque luego la fase dos fue más o menos lo mismo en sentido contrario), la Constituyente cometió errores de comunicación gravísimos que le supusieron perder el apoyo de una parte importante la población.

Le voy a poner algunos ejemplos

Día de apertura del proceso constituyente. El día de apertura del proceso constituyente para empezar en esa hiper exageración de un contenido razonable que es el de proteger y tener en cuenta las comunidades indígenas que podían haber sido preteridas en el pasado se hace una ceremonia indígena. Se hacen unos ritos indígenas para dotar de sabiduría a la presidenta de la asamblea y la presidenta de la asamblea es indígena. ¿Qué ocurre cuando se transmite ese mensaje comunicacional? que automáticamente el 93

---

<sup>260</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[02:14:33\]](#)

<sup>261</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar entre [\[02:00:00\]](#) y [\[02:21:01\]](#)

% de la gente que no es indígena dice: ¿esta es la Convención Constituyente de todos? o ¿esta es la Convención Constituyente de un país que no es el mío? porque yo nunca hago ritos con ramas y los paso por encima de la cabeza del que va a darme clases. Entonces la comunicación te coloca en unos términos.

Acto seguido. Comienza la interpretación del himno nacional y una constituyente se levanta y a voz en grito comienza a chillar diciendo que no se puede interpretar el himno nacional si no dejan entrar al pueblo a la sesión.

Todo eso transmitido en directo el gran día de apertura de la Constituyente.

Entonces de repente la mayoría de la población que suele tener un cierto grado de respeto hacia el himno nacional ve que hay una señora enloquecida que se levanta interrumpe el himno nacional y dice que no se puede interpretar el himno nacional si no entran las masas allí como si aquello fueran los *sans-culottes* entrando a la convención jacobina. La imagen era patética.

Pero claro eso tiene consecuencias inmediatas. Si a continuación tú haces una cuestión exótica y llevas a un tipo que toque la guitarra en la Asamblea (sic) Constituyente eso se puede entender en el contexto de la sesión a manera de anécdota diciendo: hoy vamos a traer un cantautor que va a tocarnos una canción. Pero cuando lo sacas de contexto estás dando la base para que te monten una campaña diciendo: los constituyentes se dedican a cantar canciones con un tío que toca la guitarra.

***[Adquirir conciencia: actos públicos pueden ser utilizados de forma perversa]***

O sea, tú tienes que ser consciente de que tus actos pueden ser utilizados de manera perversa por los opositores a tu acción y por lo tanto tienes que cuidar los actos que haces porque sobre la base real van a poder manipular.

Una cosa es cuando manipulas y no hay base real, pero si te sacas un tío tocando la guitarra en un foro parlamentario que debería estar discutiendo cosas muy serias, cuando entra un señor vestido de Pikachu para hacer una gracia un Constituyente, la imagen que da a los ciudadanos es que no es muy serio el conjunto de los miembros porque hay un tarado que va vestido de Pikachu pero hay otros que le ríen la gracia.

Entonces todo eso produce una merma de credibilidad.

[...]

Pues el día que se instala la Convención Constitucional en Chile las encuestas indican que la Convención Constitucional tiene el 80% de apoyo de la población. Al mes al mes la Constituyente en las encuestas había bajado al 30% de popularidad. En un mes y ¿producto de qué? de hacer tonterías, de hacer elementos que no habían medido suficientemente de que no eran sensatos en sí mismos, pero que además iban a ser agrandados y multiplicados por los que querían deteriorar la imagen de la Constituyente.

Y tú tienes que ser consciente de que la gente no toda es buena y bondadosa y entonces dicen: bueno hoy en día hacen un descanso los parlamentarios que están trabajando mucho y han tocado la guitarra, no. Lo que van a decir es: estos señores en lugar de hacer la Constitución están tocando la guitarra. Porque además como tardaste 3 o 4 meses en hacer el reglamento la gente empieza a pensar: pues claro deben de estar tocando la guitarra porque no

hacen el reglamento que tendrían que haber aprobado de una manera muy rápida.

## **TALLER**

### **Capítulo IX. Participación ciudadana y transparencia en los procesos**

#### **Objetivos:**

Reconocer los alcances de la participación ciudadana.

#### **Actividades:**

1. Investigarán la importancia de la formación de la ciudadanía previo al proceso constituyente.
2. Hablarán de las tecnologías para el proceso.
3. Visitarán el Teatro Nacional, la sede de la Asamblea de 1945-46.

## X.- EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. <sup>262</sup>

El objetivo del régimen de transición es la implementación de la Constitución, esto es, la instauración y proveimiento de poderes, personal y recursos a las nuevas instituciones establecidas en la Constitución, el establecimiento de un cuerpo legislativo que desarrolle lo establecido en el texto y la derogación de aquellas normas que sean contradictorias con éste.

- **Referéndum de ratificación y entrada en vigor.**

Y la última consideración es la consideración sobre el tema del proceso de ratificación popular. Este es un tema muy importante y desde mi punto de vista, fundamental, porque es la constatación de que efectivamente los ciudadanos están o no de acuerdo con lo que ha hecho la Constituyente. <sup>263</sup>

### **RATIFICACIÓN POPULAR – EJEMPLO DE CHILE** <sup>264</sup>

Imaginemos que no hubiera habido proceso de ratificación popular en Chile. En este momento se habría aprobado una Constitución que no era querida por el 60 % de la gente.

Se hubiera producido la aprobación de un texto constitucional repudiado por la mayoría de la sociedad. Horroroso, pero hubiera pasado porque si la Constituyente lo aprueba y no hay referéndum

---

<sup>262</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op cit.*

<sup>263</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[02:21:49\]](#)

<sup>264</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar entre [\[02:22:12\]](#) y [\[02:22:55\]](#)

posterior pues nos hubiéramos encontrado que las encuestas nos marcaban que este texto era rechazado, pero hubiera entrado en vigor y se hubiera aplicado.

O sea, el referéndum de cierre es fundamental porque es la constatación empírica de que efectivamente el trabajo, con sus más y sus menos, satisface lo que las personas tenían como expectativa.

***[Ratificar bajo un sí o un no, puede llevar a descontentos que invaliden el texto constitucional]***

Entonces me parece que eso también es importante a los efectos de una reflexión sobre el mecanismo de ratificación.

Ratificar un texto constitucional a sí o no, puede provocar por ejemplo la acumulación de descontentos parciales que al final invaliden el texto constitucional.

Sacar esos temas a una votación separada puede permitir que el texto vaya delante poniendo una alternativa para que los temas que tengan mayor discusión social puedan ser resueltos por una vía democrática.<sup>265</sup>

---

<sup>265</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. Youtube. Escuchar en [\[02:29:35\]](#)

- **Convocatoria de nuevas elecciones.** <sup>266</sup>
  - **Nuevas elecciones.** <sup>267</sup>

Tras la entrada en vigor del nuevo texto constitucional, debe procederse cuanto antes a la convocatoria y celebración de nuevas elecciones en los distintos niveles requeridos. Ello posibilitará que los nuevos órganos electos puedan designar, a su vez, a los diferentes cargos que dependan para su elección de éstos [...]. De no convocarse inmediatamente nuevas elecciones se estaría dejando en manos del Legislativo y el Ejecutivo vigentes el desarrollo de la Constitución, pudiendo estos trabar con facilidad el proceso en caso de que la Constitución haya sido elaborada por un órgano diferente y que contravenga sus intereses.

### **[El régimen transitorio]**

Por ejemplo, el régimen transitorio muy interesante.

¿Qué ha ocurrido por ejemplo en determinados países en donde las constituyentes han declarado o han articulado un mecanismo transitorio de legislativo para que empiece a desarrollar rápidamente la legislación necesaria para que se ponga en vigor la Constitución?

---

<sup>266</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

<sup>267</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

La Constitución puede cambiar el sistema electoral, pero si no está la ley electoral no se va a poder llevar a cabo. Hay que tener cierta rapidez.

Puede haber una obstrucción de los poderes constituidos para no aplicar la Constitución.<sup>268</sup>

- **Constituyente y el fin de sus funciones.**<sup>269</sup>

El órgano constituyente tampoco debe arrogarse tareas legislativas tras la entrada en vigor de la Constitución, como fue el caso en Venezuela en el año 2000. Sus funciones son redactar y aprobar la Constitución, por lo que una vez se produzca la aprobación del texto en el órgano constituyente las habrá agotado. Pero, además, si se establece que el mismo órgano que ha redactado la Constitución no debe disolverse y proceder a la convocatoria de nuevas elecciones, se estimula la redacción de determinados preceptos constitucionales según intereses partidistas.

- **Constituyentes sin cargo de elección.**<sup>270</sup>

Como mecanismo adicional para evitar estas motivaciones, es además conveniente que aquellos que han participado en el

---

<sup>268</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[02:31:28\]](#)

<sup>269</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Op. cit.*

<sup>270</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem.*

órgano constituyente no puedan ser miembros de ninguna asamblea legislativa ni de cargo de libre elección alguno durante el transcurso de la primera legislatura postconstituyente.

- **Control de constitucionalidad de leyes previas.** <sup>271</sup>

Por lo que respecta al control de la constitucionalidad de las leyes anteriores a la entrada en vigencia de la Constitución, en el caso español, se estableció en la disposición derogatoria de la Constitución que quedaban derogadas las disposiciones que se opusieran a lo establecido en la misma. El Tribunal Constitucional determinó que:

- Los jueces y tribunales ordinarios deben inaplicar las leyes preconstitucionales en caso de que entiendan que han quedado derogadas por la Constitución al oponerse a la misma;
- Los jueces y tribunales ordinarios pueden, en caso de duda, someter esta cuestión al Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad;
- La declaración de inconstitucionalidad sobrevenida, y la consiguiente derogación de la ley, llevada a cabo por el Tribunal Constitucional tiene efectos *erga omnes* y, salvo que en el fallo se dispusiese otra cosa, la ley seguirá vigente en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.

---

<sup>271</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

- **Desarrollo y aplicabilidad del texto constitucional.**<sup>272</sup>

Si bien escapa al diseño de los procesos constituyentes, ha de advertirse acerca de los efectos prácticamente taumatúrgicos que se suele otorgar a las constituciones en los momentos de cambio. Ello debe ser controlado a fin de evitar un fuerte desencanto político y la consiguiente deslegitimación del nuevo sistema constitucional. Una nueva Constitución puede ser condición necesaria para proceder al cambio político e incluso social, pero debe ir necesariamente acompañada de otros factores para que dicho cambio sea posible.

- Por un lado, para poder desarrollar el programa constitucional es necesaria la victoria electoral de fuerzas políticas comprometidas con el desarrollo del programa constitucional y unas instituciones garantes de los derechos constitucionales y comprometidas en el desarrollo de políticas públicas transformadoras.
- Por otro lado, es igualmente necesaria una sociedad civil comprometida con el desarrollo del programa constitucional y que presione para su cumplimiento.

***[Adecuación de todo el ordenamiento jurídico a la nueva Constitución]***

Ahí hay toda una problemática, por supuesto, de adecuar todo el ordenamiento jurídico a la nueva Constitución que empieza

---

<sup>272</sup> Salvo donde se indique con una cita específica, este apartado se ha desarrollado en base a: González Cadenas, Diego. *Idem*.

porque opera la derogación inmediata de los términos de la legislación que sean contrarios evidentemente al texto constitucional.

Imaginemos que el texto constitucional dice que se legaliza la posibilidad de abortar en determinadas circunstancias y la ley decía que no, pues, obviamente el texto queda derogado inmediatamente porque la norma superior deroga la inferior y la Constitución deroga, en ese sentido, esta norma.

Pero si no está tan claro ahí hace falta un trabajo de depuración del ordenamiento jurídico en todo lo que sean las cuestiones que no están tan obvias. Entonces eso también tiene mucho que ver.

273

***[El proceso no termina con la Constitución aprobada, hay que evitar que desmonten su contenido]***

Y cuando se plantea la formación de los ciudadanos en un proceso constituyente yo creo que es importante ponerles de relieve que no se piense que el proceso constituyente se acaba el día que se aprueba la Constitución.

El proceso constituyente es también que la legislación se haga en lógica con el modelo nuevo.

Que los ciudadanos piensen mucho que si han nombrado una Constituyente de un sentido político luego tendrán que nombrar un legislativo que sea cónsono con esa Constituyente porque si

---

<sup>273</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. Youtube. Escuchar en [\[02:32:22\]](#)

no el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial van a desmontar desde el primer día todo lo que se haya ha hecho en la Constituyente.

Es decir, la gente identifica los procesos constituyentes con solamente el debate para hacer la Constitución y aprobarla, no. El proceso constituyente es que la Constitución irradie sobre todo el resto del ordenamiento jurídico y eso también hay que explicárselo a la gente porque si no pasa lo que ocurrió por ejemplo en Colombia.<sup>274</sup>

### **APLICABILIDAD DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN – EJEMPLO DE COLOMBIA**<sup>275</sup>

En Colombia se hace una Constitución super de avanzada en el año 91 que se convirtió en un ejemplo no solamente en América Latina sino en muchos otros sitios de lo que era una Constitución de avanzada.

Y luego ¿qué ocurrió? esa Constitución de avanzada se hizo porque hubo la presión de un tercio de la Constituyente que estaba ocupada por escaños del M-19 un movimiento innovador. Presionó y consiguió meter muchos contenidos de la Constitución que no eran del agrado de las viejas élites políticas.

La gente creyó diciendo: ya se ha acabado, ya hemos hecho una Constitución y ya hemos cambiado el país, fenomenal.

---

<sup>274</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar en [\[02:33:09\]](#)

<sup>275</sup> Seminario: Teoría y Práctica Jurídica de los Procesos Constituyentes - Día 5. *Youtube*. Escuchar entre [\[02:34:11\]](#) y [\[02:35:48\]](#)

Pero a la siguiente vez que hubo elecciones parlamentarias votaron a los dos partidos antiguos, al Liberal y al Conservador y ¿qué hicieron los dos partidos? desmontar la Constitución.

Las partes de la Constitución que no les gustaban no las desarrollaban, otras cosas las cambiaron por la vía de la reforma parlamentaria sin contar con el voto de los ciudadanos.

***[Importancia de incluir en una Constitución el obligatorio voto ciudadano para cambiar su texto]***

Por eso también es muy importante recoger en la Constitución que sea necesario el voto de los ciudadanos para cambiar su texto, aunque sea una coma.

Los que estamos aquí somos juristas y sabemos que cambiando una coma en un precepto cambia el sentido del precepto. Entonces cuidado con decir: esto no es relevante. Cuidado, sí es relevante, todo es relevante.

Cuando el Constituyente coloca algo dentro de la Constitución es porque quiere protegerlo especialmente y debe ser protegido de manera igual.

Entonces ese tipo de cuestiones creo que también son muy importantes tenerlas claras ¿no?

## **TALLER**

### **Capítulo X. El régimen de transición en los procesos constituyentes**

**Objetivos:**

Comprender detalles de la transición con la nueva Constitución.

**Actividades:**

1. Reflexionarán en torno al control de constitucionalidad de leyes previas.
2. Organizarán círculos de lectura e intercambiarán ideas sobre los compromisos que debemos asumir como ciudadanos, ante la entrada en vigencia de una nueva Constitución.

## **BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA POR SEPRESAC**

1. **BARBER, Sotirios A.:** *Sobre el significado de la Constitución de los EE.UU.* Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires.
2. **BARKER, Robert:** *La Constitución de los Estados Unidos y su Dinámica Actual.* Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Lima, 2005.
3. **BIDART CAMPOS, Germán:** *La interpretación y el Control Constitucionales en la jurisdicción constitucional.* EDIAR. Buenos Aires, 1987.
4. **BREWER-CARIAS, Allan R;** *Procesos Constituyentes en América Latina- Estudios Colombia, Venezuela, República Dominicana, Ecuador, Honduras, Perú, Chile.* Editorial Jurídica Venezolana International. Panamá. 2024.
5. **BURDEAU, Georges:** *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.* Editora Nacional. Madrid. 1981.
6. **BURGOA, Ignacio:** *El Jurista y el Simulador de Derecho.* Ediciones Porrúa. México 2014.
7. **CARBONELL, Miguel:** *Teoría del Neoconstitucionalismo.* Editorial Trotta. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. México, 2007.
8. **CARBONELL, Miguel:** *Neoconstitucionalismo y Derechos Fundamentales.* Cevallos Editora Jurídica-UNAM., Quito 2014
9. **CARBONELL, Miguel:** *Neoconstitucionalismo(s)* Editorial Trotta. UNAM, México, 2003.

10. **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:** *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá.* Panamá, 1978.
11. **DUVERGER, Maurice:** *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.* Ariel. Barcelona. 1990.
12. **GONZÁLEZ CADENAS, Diego.** *Democracia y procesos constituyentes, un análisis jurídico-político.* Tirant lo Blanch, Valencia, 2018. Tesis doctoral dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional, doctor Roberto Viciano Pastor.
13. **LASSALLE Ferdinand.** *¿Qué es una Constitución?* Conferencia pronunciada en 1862.
14. **LASSALLE, Ferdinand:** *Sobre la Esencia de la Constitución.* Editorial Pireo. Valencia, España, 2021.
15. **LOWENSTEIN, Karl:** *Teoría de la Constitución,* Editorial Ariel. Barcelona.
16. **LUCAS VERDÚ, Pablo.** *Lucha por el Estado de Derecho.* 1975.
17. **LUCAS VERDU, Pablo:** *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura.* Editorial Dykinson- Madrid, 1998.
18. **LUCAS VERDÚ, Pablo.** *El sentimiento constitucional (Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política).* Madrid, 1985.

19. **LUCAS VERDÚ, Pablo.** *Reflexiones en torno y dentro del concepto de Constitución. La Constitución como norma y como integración política.* 1994. 20 páginas.
20. **MATHIEZ, Albert.** *Historia de la Revolución Francesa,* 1935.
21. **MONTESQUIEU:** *Del Espíritu de las Leyes.* Editorial Tecnos. Madrid, España.1985.
22. **NARANJO MESA, Vladimiro:** *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas.* Editorial Temis. Bogotá, Colombia.
23. **PAINÉ, Thomas.** *Derechos del Hombre* (1791). Alianza Editorial, 1984.
24. **SÁCHICA, Luis Carlos.** *Derecho constitucional general.* 1990.
25. **SÁCHICA, Luis Carlos:** *Nuevo Constitucionalismo Colombiano.* Editorial Temis. Bogotá, 1992.
26. **SÁCHICA, Luis Carlos.** *Las reformas constitucionales en Latinoamérica.* Conferencia dictada durante Foro celebrado el 30 de octubre de 1992 en el Hotel Panamá, organizado por el Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados (ILDEA). 33 páginas.
27. **SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos.** *Los derechos del hombre en la Revolución Francesa.* Ediciones de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1956.
28. **SIEYÉS, Enmanuelle.** *¿Qué es el tercer Estado?* Alianza Editorial, 1989.
29. **VICIANO PASTOR, Roberto, R Martínez.** *Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano.* El nuevo

constitucionalismo en América Latina, Memorias del encuentro internacional.

30. **VICIANO PASTOR, Roberto, RM Dalmau.** *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional*, Revista ius 4 (25).
31. **WOOD, Gordon.** *La Revolución Norteamericana* Ed. De Bolsillo, 2002.

### **Autores panameños**

1. **ANTINORI-BOLAÑOS, Italo Isaac.** (1992). *La Constituyente es el camino para la democratización nacional*. Panamá: Imprenta Ziur.
2. **ANTINORI-BOLAÑOS, Italo Isaac.** (2000). *Panamá y su historia constitucional (1808-2000)*. 1ra edición, Panamá, octubre de 2000. Defensoría del Pueblo.
3. **ARROYO, Dulio.** *El sistema de gobierno existente en Panamá luego de las últimas reformas a la Constitución Nacional*. Panamá, abril de 1979. Editado en Impresora Panamá S.A., 50 páginas.
4. **ARROYO CAMACHO, Dulio:** *Sentido y Alcance del Artículo Segundo de la Constitución de 1972*. Acuario de Derecho · 12, Universidad de Panamá, 1983.
5. **BERNAL, Miguel Antonio.** *¿Reformas o Constituyente? 1ra ed.* 1992, Ediciones Nari, Panamá.

6. **BERNAL, Miguel Antonio:** *¿Qué es la Asamblea Nacional Constituyente?* Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI) Panamá, 2018.
7. **BERNAL, Miguel Antonio.** *Constituyente y democracia.* Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI), Panamá, 2000.
8. **BERNAL VILLALAZ, Miguel Antonio.** (Septiembre- Diciembre 2004). *Las inconsultas reformas constitucionales.* Revista de investigación de la Universidad Católica de Panamá, No. 2, Vol. 1, pp. 51-63.
9. **BERNAL VILLALAZ, Miguel Antonio.** *Evolución constitucional desde la Separación de Panamá.* Editorial Portobelo, 2007.
10. **BERNAL, Miguel Antonio.** *Cápsulas constitucionales.* Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI), Panamá, 2023.
11. **BERNAL, Miguel Antonio.** *Panamá, el pseudo constitucionalismo consentido,* Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI), Panamá, 2024.
12. **CÓRDOBA, Rubén Darío.** *La Asamblea Constituyente Paralela.* Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI), Panamá, 2016.
13. **FÁBREGA P, Jorge:** *Estudios de Derecho Constitucional Panameño.* Editora Jurídica Panameña. Panamá.
14. **FÁBREGA P, Jorge:** *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá.* Editora Jurídica Panameña. Panamá.

15. **GONZALEZ MONTENEGRO, Rigoberto:** *La Asamblea Constituyente Originaria. ¿En qué consiste y cuál es su finalidad?* Litho Chen. Panamá 2017.
16. **GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto:** *Teoría del Poder Constituyente. Análisis y Reflexiones sobre un tema polémico.* 2a edición. Editorial Barrios & Barrios, Panamá, 2019.
17. **GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto:** *El Bloque de Constitucionalidad en Panamá. Unas reflexiones críticas,* Procuraduría de la Administración. Panamá, 2024.
18. **GONZALEZ, Simeón:** *Los Dilemas de la Transición: Constituyente y Democracia.* Instituto de Estudios Políticos e Internacionales”, (IEPI). Panamá. 2001.
19. **GONZALEZ, Simeón:** *Los Derechos Políticos en la Constitución de 1972.* Editorial Portobelo. Panamá 1998.
20. **GOYTÍA, Víctor Florencio.** (1987). *Las constituciones de Panamá.* (2º ed.). Panamá: Litografía e Imprenta.
21. **GURZIS SINGH, Gill:** *La Evolución Jurídica del Poder Constituyente en el Istmo de Panamá.* Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, Panamá, 2005.
22. **LINARES, Julio:** *Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal de Panamá.* Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI), Panamá, 2022.

23. **MOSCOTE, José Dolores.** (1960). *El derecho constitucional panameño: antecedentes, doctrinas y soluciones*. Panamá: Imprenta Nacional.
24. **PEDRESCHI, Carlos Bolívar.** *Asamblea Constituyente y realidad nacional*. Panamá, 1980. Conferencia dictada el día 5 de febrero de 1980 en el seminario organizado por la Unión de Ciudadanas de Panamá. 19 páginas.
25. **PEDRESCHI, Carlos Bolívar:** *La Constitución de 1972: Análisis y Comentarios*. Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI). Panamá 2003.
26. **PEREZ JARAMILLO, Rafael:** *Idealismo Universal. Dr. Ricardo J. Alfaro y su contribución a la Carta de Naciones Unidas (1945), y a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)*. Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI). Panamá 2014.
27. **QUINTERO, César A.:** *Derecho Constitucional*, Editorial Lehman. San José. 1967.
28. **QUINTERO, César.** *Evolución constitucional de Panamá*. 1988, Bogotá – Colombia, Universidad Externado de Colombia. 74 páginas.
29. **QUINTERO, César.** (2013). *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en Panamá*. Panamá: Defensoría del Pueblo. 43 páginas.
30. **TURNER YAU, Anayansi.** (2014). *La Constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen*. Panamá: Litho Editorial Chen.











