

## RELATORÍA SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE PROCESOS CONSTITUYENTES CONTEMPORÁNEOS EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Ciudad Universitaria, 5 y 6 de marzo de 2008

En el Seminario se examinaron principalmente los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela. Las principales características de los procesos analizados son las siguientes:

1. El retorno de la democracia a la región latinoamericana en la década de los ochenta del siglo XX, trajo consigo el resurgimiento de la tradición del constitucionalismo clásico y la opción por el constitucionalismo social contemporáneo.

2. Sin embargo, a partir de la última década del siglo XX, comenzaron a percibirse en la región algunas tendencias que apuntan hacia un modelo de Estado y de régimen político distinto.

3. Algunas de dichas tendencias novedosas parecen estar vinculadas con lo que puede caracterizarse como una crisis estructural en algunos Estados en América Latina. Dicha crisis puede conceptualizarse en términos de:

- a) La pérdida de credibilidad, confianza y respeto del ciudadano hacia el Estado, motivado por el alejamiento del Estado con relación al ciudadano.
- b) La exclusión y marginación de amplios sectores de la población no solamente del sistema constitucional, sino de la estructura económica, social y política del Estado.
- c) La inadecuada distribución de la riqueza social, lo cual ha generado desequilibrios en el desarrollo económico y desarrollo humano.
- d) Elevados índices de pobreza y desocupación.

- e) Crisis del sistema político y el régimen de gobierno democrático representativo; caracterizado por la pérdida de credibilidad, representatividad y legitimidad de los gobernantes y representantes, así como de los partidos políticos.
- f) Crisis en el sistema judicial, caracterizado por el retardo en la impartición de justicia, niveles bajos de acceso al sistema judicial, y en algunos casos subordinación del órgano judicial hacia los otros órganos del poder constituido y acusaciones de corrupción y mala calidad del servicio judicial.

4. La marginación y exclusión económica, política y social, pueden llevar al cuestionamiento del modelo económico, el sistema político, la institucionalidad democrática formal, el sistema constitucional en su conjunto, y propiciar la aparición de tendencias constitucionales que se salen de los moldes tradicionales del constitucionalismo.

5. En este sentido, se advierte una tendencia que con las banderas de construir una sociedad igualitaria, de lograr la inclusión social y de las reivindicaciones históricas, propone un modelo de organización política, social, económica y cultural particular que, a pesar de incluir elementos del constitucionalismo clásico y el constitucionalismo contemporáneo, no se encuadra en los cánones ni moldes de la teoría constitucional ni la teoría política del Estado Constitucional y democrático de derecho.

6. En el diseño institucional que deriva de esta tendencia, resalta la idea de lograr un nuevo constitucionalismo de inclusión y democracia participativa, así como la desconfianza en las instituciones de la democracia representativa y, en particular, en los partidos políticos tradicionales.

7. En los trabajos del Seminario apareció de manera recurrente la idea de la crisis política de la democracia de partidos. Como factores que contribuyen a dicha crisis se han mencionado, entre otros:

- a) Prácticas políticas de corrupción, o de falta de democracia en la vida interna de los partidos políticos.
- b) El excesivo partidismo en la toma de decisiones públicas, por ejemplo, en la designación de los titulares de órganos del Estado no electos.

6. En el Seminario se insistió en que la crisis de la democracia representativa de partidos no debe tratar de resolverse por la vía de la abolición

de esta última, sino que han de buscarse mecanismos para transformarla, y convertirla en más participativa y responsable ante la ciudadanía. Lo sensato es buscar correctivos políticos y jurídicos para su adecuado funcionamiento. En esta opción, los partidos políticos tienen una responsabilidad fundamental.

8. En relación con lo anterior, se externó la preocupación por la tendencia a crear instancias institucionales paralelas a las de la democracia representativa, partidizadas y subordinadas al Ejecutivo. Vinculada a estas instancias está una idea de la soberanía que no emana del voto en elecciones libres y competitivas, sino del poder directo del pueblo, con un supuesto poder originario.

9. Además, se mencionó que la falta de sensibilidad de los partidos políticos tradicionales sobre la necesidad de reformar el sistema político democrático y recomponerse, puede provocar que un eventual proceso constituyente se utilice para acabar con la clase política partidista.

10. Se señaló que el discurso anti-partido, defensor de una democracia participativa, popular y de ciudadanos, puede jugar en favor de opciones autoritarias. La explotación política de la antipatía popular por los partidos políticos, el Congreso y sus integrantes, puede redundar en la destrucción de una institución indispensable para el modelo de Estado Constitucional y democrático de derecho como lo es la institución parlamentaria.

11. Algunos ponentes observaron que parte de la crisis del sistema de Estado de partidos se puede generar cuando se forja un sistema de bloqueos permanentes, que a su vez produce inacción gubernamental y falta de efectividad para resolver los problemas y atender demandas de la población.

12. Otros insistieron en la necesidad de buscar que las crisis políticas se resuelvan en crisis de gobierno, y no en crisis de Estado que desemboken en cismas constitucionales. Por ello es preciso diseñar mecanismos para resolver institucionalmente las crisis de gobierno, para canalizar el conflicto político.

13. Se señaló que la falta de reformas constitucionales que se consideren necesarias, por la vía ordinaria de enmienda constitucional, puede generar presiones y tensiones que lleven a fortalecer la vía de la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

14. Algunos ponentes opinaron que una Constitución debe ser resultado del consenso político y no de la imposición de una fracción o tendencia política sobre las otras. Solamente así la Constitución se puede convertir en un instrumento estable y perdurable para la conciliación y la convivencia política pacífica y organizada. Un ejercicio constituyente que lleve a consagrar la hegemonía de un sector social, del signo ideológico que sea, no es la base para una convivencia política pacífica y estable que perdure en el tiempo.

15. Se ha identificado en América Latina una tendencia a convocar Asambleas Constituyentes, a pesar de no estar previstas ni reguladas por las Constituciones vigentes, a través de interpretaciones de estas últimas. Es decir, se puede identificar la tendencia a entrar en procesos de cambio constitucional a través de mecanismos no previstos en las Constituciones vigentes.

16. Asimismo, se puede observar que en los procesos constituyentes analizados en el Seminario, se ha presentado un conflicto entre el principio de supremacía de la Constitución y el principio de soberanía popular, ya que para convocar una Asamblea Constituyente se plantea el dilema siguiente:

- Reformar la Constitución para que permita la convocatoria una Asamblea Constituyente, para regularla y después elegirla; o bien
- Convocar una Asamblea Constituyente sin regularla previamente en la Constitución vigente, apelando a la soberanía popular, a través de algún mecanismo de consulta a la ciudadanía.

17. En relación con las dos opciones antedichas, parece que se ha consolidado la tendencia consistente en realizar una consulta popular para que la ciudadanía se pronuncie sobre si acepta o no la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

18. Se observó que las normas relativas a las asambleas constituyentes son determinantes en el resultado de sus trabajos: las reglas sobre el sistema de elección, número de miembros, composición, duración, régimen, misión de la asamblea, pueden obedecer a la intención de conseguir un cuerpo pluralista e incluyente, o de obtener una asamblea controlada por una sola tendencia o grupo político.

19. Se señaló la importancia de tener bien claro que mientras no haya nueva Constitución, sigue rigiendo el orden constitucional vigente (sus normas y sus instrumentos de control del poder).

20. La convocatoria a una Asamblea Constituyente plantea oportunidades y riesgos, como los siguientes:

*A. Oportunidades:*

- Hacer reformas de fondo, tendientes a recomponer y abrir la democracia y permitir la participación efectiva en el proceso político a sectores excluidos de la práctica democrática por el monopolio de los partidos políticos tradicionales.
- Debatar sobre soluciones institucionales a problemas y conflictos típicos de las sociedades latinoamericanas, que respondan a nuestras realidades y a nuestra historia.

*B. Riesgos:*

- Una Asamblea Constituyente controlada por el titular del Poder Ejecutivo puede convertirse en un instrumento de exclusión de los grupos opositores al gobierno o de concentración de poder político.
- Una Asamblea Constituyente puede caer en la tentación de actuar contra los poderes constituidos y de ejercer facultades que a éstos les corresponden, y con ello salirse del orden constitucional vigente.
- Una Asamblea Constituyente que se asume como poder originario ilimitado, puede estar tentada a negar cualquier tipo de control sobre su actividad, incluso el control judicial guardián de la constitucionalidad vigente.
- El “discurso constituyente” (originario, fundacional, ilimitado, incondicional, supremo), en una región proclive al populismo y caudillismo, puede derivar en consolidación de formas autoritarias de gobierno bajo la apariencia de legitimidad democrática. Es decir, algunos gobiernos pueden aprovechar la narrativa fundacional del “poder constituyente” para consolidarse en el poder.
- La falta de definiciones en torno a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, genera un vacío normativo ante lo cual, las distintas etapas de los trabajos y actuación de aquélla se van definiendo por

relaciones de fuerza, en las cuales los poderes ejecutivos tienen una posición de ventaja frente a otros actores políticos.

- La imagen casi omnipotente del poder constituyente puede despertar grandes expectativas en sociedades que reclaman urgentes cambios así como fatales frustraciones cuando dichos cambios, no se materializan por el hecho de aprobar una nueva Constitución. En la medida en que los procesos constituyentes queden anclados en la política coyuntural el riesgo es que terminen siendo instrumentos de ella.
- Una Asamblea Constituyente que pudo no haber sido electa para gobernar ni para sustituir o intervenir en los poderes constituidos, puede llegar a hacer lo anterior, escudándose en el discurso constituyente del poder originario.

21. Por otro lado, se observó que las reformas constitucionales deben ser ampliamente debatidas y meditadas. La celeridad y la premura en su aprobación tienen por efecto limitar el debate público y cierra la oportunidad de escuchar el mayor número de voces posible.

22. Se externó además la preocupación por dejar claro que la Asamblea Constituyente no puede desconocer la existencia de ciertos límites: los valores y principios de respeto a la dignidad humana y las libertades fundamentales, y los parámetros establecidos por tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que han sido suscritos por los Estados.

23. Asimismo, se advirtió sobre la necesidad de estar muy pendientes de que no se den pasos o se aprueben reformas que tiendan a consolidar opciones autoritarias de gobierno, pero que tengan camuflaje constitucional y electivo.

24. Se identificó la tendencia a establecer reelección presidencial inmediata y prolongar la duración del periodo presidencial.

25. Se observó la tendencia a dar cabida a una realidad pluricultural y pluriétnica en la organización constitucional del Estado, como una forma de superar la exclusión y la marginación de los pueblos indígenas. Sin embargo, también se mencionó la necesidad de discutir y resolver problemas jurídicos planteados por la definición del ámbito espacial y personal de validez de la normativa de los pueblos indígenas; así como la vinculación del orden normativo indígena con el sistema jurídico nacional (y con los tratados internacionales incorporados a éste último).

26. Algunos ponentes señalaron que los mecanismos de mayoría calificada en la toma de decisiones y en la designación de altos dignatarios del Estado, y la representación proporcional como fórmula de elección de congresistas, propician el pluralismo y fuerzan a las fracciones parlamentarias a buscar el acuerdo. Por otro lado, observaron que las fórmulas de mayoría simple o absoluta en la toma de decisiones y en la designación de altos dignatarios del Estado, y la mayoría relativa como fórmula de elección, favorece la aparición de fuerzas hegemónicas que limitan el pluralismo.

27. Se aplaudió la tendencia a establecer amplios catálogos de derechos y libertades en las constituciones latinoamericanas, pero se externó la preocupación de que de manera correlativa no se establezcan mecanismos eficaces para hacerlos valer y para controlar efectivamente al poder público.

28. Se puso especial énfasis en que al lado de los catálogos de derechos fundamentales, se deben contemplar instituciones como las siguientes, para evitar la concentración de poder:

- Instituciones para el control de legalidad de actos administrativos (contencioso administrativo).
- Normas sobre el régimen de responsabilidad jurídica de la función pública en general y de sus distintas vertientes en particular.
- Reglas que fortalezcan la autonomía del Poder Judicial, cuidando los mecanismos de elección de los integrantes de dicho poder, y en particular los del órgano de control constitucional, así como normas que establezcan un sistema de carrera judicial.
- Normas que garanticen el debido proceso en los juicios y la despolitización de las investigaciones penales, y reglas que tiendan al respeto del principio de impartición de justicia por el juez natural, y no por órganos políticos.
- Creación de mecanismos de resolución de crisis de gobierno, tales como la interpelación y censura de ministros por parte del Poder Legislativo.
- En general, consagración del principio de separación de poderes, para hacer efectivo un sistema de frenos y contrapesos, para que el poder controle al poder.