

Francisco Soto Barrientos*

Regulación constitucional de la Asamblea Constituyente en Latinoamérica

Al analizar las cartas fundamentales latinoamericanas identificamos diversas fórmulas para la aprobación de reformas constitucionales. Normalmente contemplan procedimientos agravados o utilizan mecanismos participativos como el referéndum para ratificar la normativa de rango constitucional. No obstante, el fenómeno que singulariza en el último tiempo la aprobación de nuevas constituciones en este continente es la regulación de la figura de la Asamblea Constituyente para la reforma total o de materias sustanciales de las cartas fundamentales.

En términos cronológicos, Uruguay es el primer Estado latinoamericano en establecer la figura de la Asamblea Constituyente (Convención Nacional Constituyente) frente a reformas totales o parciales de la Constitución. Estas fórmulas, tienen su origen en reformas que se vienen sucediendo desde 1912 y cuyo referente directo es la experiencia Suiza.¹ Así el artículo 331 establece cuatro alternativas para realizar una reforma parcial o total: (a) Iniciativa Popular que supone el respaldo del 10% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional; (b) por iniciativa parlamentaria que cuente con 2/5 del total de componentes de la Asamblea General; (c) los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo aprobados por mayoría absoluta de la Asamblea General; y (d) leyes constitucionales que requieren para su sanción 2/3 de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura.

Sólo en el caso de la letra c) del artículo 331, vale decir, cuando la iniciativa provenga de senadores, representantes (diputados), poder ejecutivo (Presidente de la República) se establece la alternativa de la Convención Nacional Constituyente.² Este mecanismo

* *Magister y Doctor en Derecho, Académico del Programa de Doctorado, Facultad de Derecho, U. de Chile.*

1 ALTMAN DAVID (2008), "Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results" *Swiss Political Science Review* 14(3), pp. 483-520.

2 Una vez que el Presidente de la Asamblea General apruebe y promulgue dichas iniciativas, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la convención. El número de "convencionales" será el doble del de Legisladores. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la

de reforma nunca se ha utilizado. De los 23 proyectos de reforma constitucional: 9 fueron promovidos mediante iniciativa popular (331 letra a); 10 fueron surgieron por iniciativa parlamentario (331 letra b); y cuatro mediante leyes constitucionales (331 letra d).³

Asimismo, en las constituciones de Costa Rica, El Salvador y Guatemala es posible identificar regulaciones constitucionales en materia de Asamblea Constituyente. No obstante, en estos casos dichas disposiciones no cuentan con experiencia. Los casos donde se han desarrollado procesos constituyentes en Latinoamérica se han hecho fuera de los mecanismos previstos por las cartas fundamentales y surgen de manera *ad hoc*, con la sola excepción de Bolivia.

La primera de estas prácticas la encontramos en Brasil, de la mano de las propuestas programáticas de Tancredo Neves. La instalación de una Asamblea Constituyente suponía superar el orden impuesto por una seguidilla de dictaduras militares que se prolongaban por más de 20 años en ese país. La Constitución de 1969 en su artículo 48 exigía dos tercios en ambas Cámaras del Congreso para su reforma. No obstante, en 1985 el Congreso aprobó la enmienda constitucional 26/85, que establecía un mecanismo distinto. En dicha enmienda el Presidente de la República encomendaba al Congreso para citar una Asamblea Nacional Constituyente para el 1° de febrero de 1987, la cual debería ser presidida por el Presidente del Tribunal Supremo Federal. En consecuencia, la reunión de la Cámara de Diputados y del Senado supuso la conformación de dicha Asamblea. Las elecciones del Congreso realizadas el 15 de noviembre de 1986 tuvieron, entonces, una connotación constituyente. La Asamblea se conformó con 559 representantes, dentro de los cuales 23 senadores fueron electos el 1982 durante la dictadura, lo que posibilitó un espacio de participación militar dentro del debate constitucional.⁴

La idea de formar una comisión que elaborara una propuesta para ser debatida en el pleno, se rechazó desde el comienzo. Así nos encontramos ante un proceso deliberativo bastante complejo. A esto se suma la yuxtaposición de tareas legislativas y constitucionales. Se crearon en definitiva ocho comisiones temáticas, cuyos resulta-

iniciativa de reforma. El mismo artículo 331, letra C de la Constitución uruguaya señala que las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de miembros, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. Dicho proyecto (o proyectos) será comunicado al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación, debiendo ser ratificado por el Cuerpo Electoral, previa convocatoria efectuada por el Poder Ejecutivo. Los votantes se expresarán por “sí” o por “no” y, si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al 35% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

3 RENER, IRENE (2010), *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela, tres ejemplos de democracia directa en América Latina*, Prometeo Libros, Buenos Aires, p. 99.

4 FIGUEIREDO, MARCELO (2008), “La Evolución Político-Constitucional de Brasil”, *Revista de Estudios Constitucionales*, año 6, N° 2, pp. 210 y SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA (1998), *La Reforma del Estado en América Latina: Los casos de Brasil, Argentina y México*, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 29.

dos fueron armonizados por una comisión sistematizadora, encargada de redactar la versión que se votó finalmente por el pleno. En esta última instancia se concentró muchas demandas corporativas que habían sido rechazadas en las comisiones, así como propuestas provenientes de procesos participativos complementarios realizados por organizaciones de la sociedad civil. Esto explica que la propuesta de constitución finalmente aprobada contenga 245 artículos, muchos de los cuales responden a demandas coyunturales y no deberían tener rango constitucional. Finalmente, la nueva constitución fue promulgada el 8 de octubre de 1988.⁵

Por otra parte, aunque la figura de la Asamblea Constituyente no es tratada sistemáticamente en la constitución de 1988, sí es mencionada en el preámbulo y en el artículo 11 que hace referencia sobre la constituyente de los estados federados. También se menciona en varias disposiciones transitorias: artículo 13 (en lo que se refiere a la fecha de instalación de la constituyente de los estados federados para elaborar la constitución de los estados; artículo 18 (consagra prohibiciones de estabilidad a funcionarios públicos a partir de la constituyente de 1988); y artículo 22 (fija como fecha de inicio la constituyente para que los defensores públicos pueden optar por la carrera).

La segunda experiencia es la de Colombia, donde el proceso constituyente se inicia en 1990, durante la elección de representantes al Congreso, Departamentos y Municipios. En total cada ciudadano debía elegir 6 autoridades, pues bien, el “movimiento de la séptima papeleta” constituido preferentemente por estudiantes universitarios, propuso incluir un séptimo voto en que se solicitaría una reforma constitucional mediante la convocatoria una Asamblea Constituyente. Dicho voto y papeleta no fueron reconocidos por el Consejo Electoral. El Gobierno decidió mediante decreto convocar a una Asamblea Constituyente, y esta medida finalmente resulta refrendada por la Corte Suprema de Justicia, órgano responsable del control de la constitucionalidad en esos momentos. El proyecto de nueva Constitución fue elaborado por una asamblea ampliamente representativa de todos los sectores políticos, y su conformación llevó incluso a la legalidad al movimiento insurgente M-19. En definitiva, se aprobó un texto consensuado que permitió una estabilidad política que se prolonga hasta la fecha.⁶

A partir de entonces, la constitución colombiana de 1991 regula la institución de la Asamblea Constituyente en los artículos 374 y 376. En el primero de ellos se establece que la constitución política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referéndum. La convocatoria a la Asamblea

5 ROSENN, KEITH S. (2010), “Conflict Resolution and Constitutionalism: The Making of the Brazilian Constitution”, In Laurel Miller, ed., *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., pp. 435-66.

6 OSUNA PATIÑO, NÉSTOR, SIERRA PORTO, HUMBERTO y ESTRADA, JULIO (2000), “La Constitución Colombiana de 1991”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coordinadores): *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, Cámara de Diputados, LVII legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 261-277.

está contemplada en el artículo 376 y se realiza mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de ambas cámaras. Además, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine. El recién citado artículo dispone que la Asamblea deba ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución, durante el término en opere la Constituyente.⁷

Por otra parte, la Asamblea Constituyente venezolana surge como propuesta política en década de los ochenta, pero fue la candidatura presidencial de Hugo Chávez la que permitió concretar dicha aspiración. En 1998 Chávez es electo Presidente de la República bajo la promesa de que su primer acto de gobierno sería convocar a una Asamblea Constituyente. Dicho mecanismo no estaba previsto en la Constitución de 1961, que sólo contemplaba la posibilidad de reforma general, condicionada a la sanción del Congreso y a un referéndum aprobatorio (artículo 246 de la Constitución de 1961). Chávez sostuvo una tesis distinta valiéndose de la posibilidad de llamar a referéndum consultivo sobre asuntos de especial trascendencia nacional, fundado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.⁸

Este conflicto constitucional fue llevado a la Corte Suprema de Justicia, como trámite previo a la convocatoria a referéndum que validaría el procedimiento propuesto por el Presidente Chávez. En definitiva, fue la sala político-administrativa de este máximo tribunal la que dictó dos sentencia N° 17 y 19, ambas de enero de 1999, las que declararon la constitucionalidad del decreto 3 de fecha 2 de febrero, mediante el cual se convocaba a referéndum para aprobar la posibilidad de reforma constitucional a través de la figura de la a Asamblea Constituyente.⁹

El 25 de abril del 1999 y con un 62% de abstención, 87.9% de los votantes respaldó la consulta, convocándose a elecciones de 128 delegados. El 25 de julio de 1999 se estableció la Asamblea Nacional Constituyente con un 95.41% de representantes pertenecientes a la coalición gobernante, la cual asumió poderes plenos. La Asamblea Intervino los otros poderes públicos, realizando una serie de actos entre los que se cuentan: la reorganización el poder judicial, la suspensión de actividades del Congreso legislativo y de las elecciones municipales.¹⁰

7 ORTIZ GUTIÉRREZ, JULIO (2009), “La evolución político-constitucional de la República de Colombia”, en *La evolución político-constitucional de América del sur 1976-2005*, coordinador Nogueira Alcalá, Humberto, Centro de Estudios Constitucionales, Librotecnia, Santiago, pp. 205-280.

8 HERNÁNDEZ CAMARGO LOLYMAR (2011), *El proceso constituyente venezolano de 1999. Una exhortación por la limitación del poder como razón de ser de la norma constitucional*, Editorial Académica Española, Caracas, pp. 140-155 y, BREWER-CARÍAS, ALLAN (2009), “Reforma constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras (2009) y el antecedente venezolano (1999)”, *Estudios Constitucionales*, Año 7, N° 2, Talca, pp. 317-353.

9 RENFER, IRENE (2010), *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela*, pp. 311-319.

10 HERNÁNDEZ CAMARGO LOLYMAR (2011), *El proceso constituyente venezolano de 1999*, p. 231 y RENFER, IRENE (2010), *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela*, p. 325.

Todo este proceso se ratificó mediante un referéndum constitucional el 15 de diciembre de 1999, con un 71.78% de aprobación y un 56% de abstención. Finalmente, el nuevo texto constitucional se publicó el 24 de marzo de 2000. Los artículos 347, 348 y 349 regulan la Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución. La iniciativa para convocarla pertenece al Presidente de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el registro civil y electoral.

En Ecuador, la regulación de este mecanismo también surge a partir de una iniciativa del Presidente de la República, Rafael Correa, quien sometió su propuesta de cambiar la constitución de 1998 en un referéndum que finalmente fue celebrado el 15 de abril del 2007, con la aprobación de un 81.72% del electorado para instaurar una Asamblea Constituyente ese mismo año. Pese a que esta consulta contó con un insistente rechazo del Congreso, el Tribunal Supremo Electoral validó este proceso y llamó a elecciones el 30 de septiembre de 2007. En dicha votación, la Alianza País, coalición oficialista, obtuvo 80 de los 130 cupos.

Durante el trabajo de la Asamblea Constituyente se formaron diez comisiones encargadas de elaborar distintas temáticas (Civil, Penal, Laboral, Seguridad Social, Tributario Fiscal y Financiero, de Producción y desarrollo económico, de Organización Territorial y Gobiernos Autónomos, de Reforma del Estado y Gestión Pública, de Participación Social, de Salud, Ambiente, de Contratación Pública y Transparencia) de la nueva carta. Cabe mencionar, que además de la distribución en comisiones, la Asamblea Constituyente también fue foco de la participación de más de mil delegaciones de organizaciones sociales, de todo tipo de institución. Asimismo, por diversos mecanismos (foros, talleres, mesas itinerantes, recepción de propuestas, Internet) se abrieron canales de interlocución entre la Asamblea Constituyente y más de cien mil personas. Es decir, fue un proceso con amplia participación social.¹¹

Tras un largo trabajo, con fecha 24 de julio de 2008 se dio fin a la labor de la Asamblea Constituyente. El 25 de julio de 2008 el Tribunal Supremo Electoral ratificaría la convocatoria a referéndum, con el objeto de que la ciudadanía aprobara o rechazara el proyecto final. Así tras presiones de la misma Asamblea Constituyente se adelantó la fecha del referéndum, teniendo lugar el 28 de septiembre de 2008. Este día se aprobó el texto constitucional con un 63.93% a favor y la Carta Fundamental comenzó a regir desde su publicación en el Registro oficial, el 20 de octubre de 2008, dando lugar a un régimen de transición en que el gobierno mantendría sus cargos hasta que

11 MASSAL, JULIE (2006), "La reforma política en Ecuador en un callejón sin salida", *Análisis Político*, Vol. 19 N° 56 Bogotá, pp. 132-150; y ANDOLINA, ROBERT (2003), "Assembly and Indigenous Movement in Ecuador", *Journal of Latin American Studies*, N° 35, Issue 04, November, pp. 721-750.

se realizaran las modificaciones pertinentes requeridas por la nueva Constitución. Dicha transición tuvo fin tras la convocatoria a elecciones generales con fecha 26 de abril de 2009.¹²

El artículo 444 de esta última carta regula la figura de la Asamblea Constituyente y señala que sólo podrá ser convocada a través de consulta popular que podrá ser solicitada por el Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional o por el 12% de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de los representantes y las reglas del proceso electoral. Por último, la nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.

Finalmente, en el caso de Bolivia nos encontramos con un proceso complejo que, lejos de despertar ciertos consensos, ha agudizado aún más las contradicciones latentes entre los distintos sectores de la sociedad altiplánica. No obstante, la instauración de una Asamblea Constituyente era el mecanismo constitucionalmente establecido para reformar la Constitución (artículo 4 de la Constitución de Bolivia de 1967).

En el año 2000 surge la iniciativa de convocar este mecanismo por parte de los principales movimientos sociales e indigenistas. Así se propuso, a través del proceso de Asamblea Constituyente, establecer un sistema institucional “originario” que modificara toda la legislación básica elaborada a partir de la independencia (1825). Sobre esta base, y con una concepción indigenista de la historia que supone una relación especial con la tierra, la importancia de la Comunidad y el retorno al pasado, se estructuró una nueva carta fundamental. Sin perjuicio de lo anterior, este modelo ha sido cuestionado por la otra mitad del país (que se opuso al Presidente Evo Morales en las elecciones) en las diversas fases desarrolladas por la Asamblea Constituyente.¹³

El artículo 11.II.1 de la nueva Constitución de 2009 hace referencia a la figura de la Asamblea Constituyente, desarrollando posteriormente esta institución en el artículo 411, al considerarla para reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una “Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo”. Dicho artículo señala además que la convocatoria del referéndum deberá realizarse por iniciativa ciudadana (con la firma de al menos el 20% del electorado), por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional o por el Presidente del Estado. Por último, el artículo 441 de la nueva carta boliviana señala que la Asam-

12 BASABE-SERRANO, SANTIAGO (2009): “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”, *Revista de Ciencia Política*, N° 29, N° 2, pp. 381-406.

13 Esta propuesta fue canalizada por el Movimiento al Socialismo (MAS) liderado por el actual presidente Evo Morales, cuya elección en 2005 supuso un hecho inédito en la historia de Bolivia: por primera vez las elecciones de un Presidente de la República fueron ganadas con más del 50% de la votación. Tras esta victoria se encontraba la promesa de “refundar Bolivia”. Se trataba de corregir la situación de postergación de los indígenas, que suman el 60% de la población de ese país. LAZARTE, JORGE, “Reforma electoral en Bolivia”, en *Reformas políticas y electorales en América Latina 1978-2007*, pp. 265-314.

blea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobarse el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes.¹⁴

En definitiva, a modo de balance, debemos constatar la relevancia que tiene la Asamblea Constituyente en Latinoamérica. De los dieciocho países de América Latina, nos encontramos con ocho constituciones que la regulan. Nos hemos detenido particularmente en las experiencias recientes de Estados Latinoamericanos que han elaborado nuevas constituciones utilizando la fórmula de la Asamblea Constituyente como mecanismo *no previsto* en el proceso de reforma constitucional. Como hemos señalado, Bolivia es la única excepción, donde el proceso constituyente fue previsto por la carta de 1967.

El carácter inconstitucional de estos procesos se ve matizado por el papel central que asumen los tribunales superiores de justicia para validar iniciativas de los Presidentes de la República de llevar a cabo las Asambleas Constituyentes: Corte Suprema (Colombia y Venezuela) y Tribunal Supremo Electoral (Ecuador). El papel de estos altos tribunales resulta ser determinante en el éxito de los procesos constituyentes que transitan por fórmulas de reformas no previstas. La experiencia comparada demuestra numerosos casos de reformas inconstitucionales impulsadas por gobiernos, fracasaron por no contar con este apoyo. Es el caso de India (1975), República Checa (2006), Costa Rica (2003) Nicaragua (2009), entre otras experiencias relevantes.¹⁵

Están los que piensan que este tipo de fórmulas no son del todo inconstitucionales, ya se sustentan en la idea que finalmente es el pueblo quién es el titular del poder constituyente originario. En esta lógica, bastaría que los tribunales superiores (por acción u omisión) validen algún procedimiento para que este sea considerado legítimo y se apruebe el nuevo orden constitucional.¹⁶

Otro argumento esgrimido se refiere a la existencia de una praxis constituyente en algunos Estados, que permitiría apelar a ciertos mecanismos de reforma que, a pesar de no ser reconocidos constitucionalmente, han servido para encausar anteriores procesos de cambios estructurales.¹⁷ En consecuencia, en Latinoamérica se apelaría a la decisión presidencial sometida a referéndum decisorio, por dar un ejemplo recurrente, como una suerte de costumbre para generar nuevas constituciones.

14 La nueva Constitución boliviana se sometió a un referéndum aprobatorio, efectuado el 25 de enero de 2009, con un 90,24% de participación. El voto afirmativo se impuso con 61,43% del total. Mientras que los partidarios del no alcanzaron un 38,57%. El 7 de febrero de 2009 fue en definitiva promulgada esta polémica carta fundamental.

15 GÓMEZ ALBARELLO, JUAN GABRIEL (2012), "Reformas inconstitucionales a la constitución: ¿un caso agravado de la tensión entre la democracia y el constitucionalismo?", *Análisis Político*, N° 75, mayo-agosto, Bogotá, pp. 67-88.

16 RENFER, IRENE (2010), *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela*, pp. 316. BREWER-CARÍAS, ALLAN (2009), "Reforma Constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y Control Judicial Contencioso Administrativo. El Caso de Honduras (2009) y el antecedente venezolano (1999)", *Estudios Constitucionales*, Año 7, N° 2, pp. 317-355.

17 MUÑOZ FERNANDO (2013), Asamblea Constituyente: respondiendo algunas críticas, publicado el 30 de abril en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/04/30/asamblea-constituyente-respondiendo-algunas-criticas/>

Muñoz relaciona esta práctica con la propia elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América. En esto último cita a Ackerman y Katyal quienes considerarían que dicho proceso no se sometió estrictamente al texto conocido como “Artículos de Federación” de 1777, y que establecía que para su reforma suponía el acuerdo del Congreso de los Estados Unidos y de las legislaturas de todos y cada uno de los Estados.¹⁸

No obstante, mi impresión es que para Ackerman la validación de un mecanismo de cambios constitucional no previsto en su texto, supone condiciones adicionales, estrictas y materiales que se deben adicionar para ser considerado un proceso constituyente: (i) convencer a un número extraordinario de sus conciudadanos (superior al que se requiere para aprobar la legislatura ordinaria); (ii) permitir a sus opositores una justa oportunidad para organizar su propia fuerza; (ii) y articular un foro deliberativo donde las propuestas puedan ser debatidas ampliamente.¹⁹

En este sentido, Massal considera que el común denominador de la Asambleas Constituyentes en Latinoamérica se encuentra en la búsqueda de refundar sistemas institucionales fuertemente deslegitimados a través del cambio constitucional. Nos encontramos frente a procesos que se extienden, en la mayoría de los casos, por más de una década y que supone la conformación de una Asamblea elegida con el fin único de redactar una nueva constitución. Dichas fórmulas adicionan mecanismos para que las organizaciones sociales participen del proceso deliberativo y cuyo resultado final, en todos los casos, fue ratificado por la ciudadanía a través de Referéndum constitucional.²⁰

Visto desde esta perspectiva, el modelo de Asambleas Constituyentes en Latinoamérica se asemeja a la fórmula que atrae a clásicos como Tocqueville, Paine, Condorcet y Sieyès; para estos autores las Asambleas destinadas específicamente para elaborar una carta fundamental es la única alternativa que garantizaría un debate deliberativo nacional. Por tanto, no sorprendería que una de las consecuencias analizada por la doctrina fuera el surgimiento de un constitucionalismo latinoamericano, que se estructura sobre la base de una serie de principios novedosos desde la perspectiva comparada, al igual que la experiencia Norteamérica y francesas relevadas en el primer apartado. Basta ver las definiciones que se hacen a nivel de forma de Estado en Bolivia, Ecuador y Venezuela en cuanto a su carácter participativo, plurinacional o intercultural.²¹

18 *Ibidem* y ACKERMAN, BRUCE y KATYAL, NEAL (1995), “Our Unconventional”, *University of Chicago Law Review*, N° 62, pp. 478-577.

19 ACKERMAN, BRUCE (1991), *We the people: foundations*, Cambridge, Harvard University Press, p. 6.

20 MASSAL, JULIE (2012), “El cambio constitucional ¿factor de democratización?”, *Análisis Político* N° 75, mayo-agosto, Bogotá, pp. 29-45.

21 VILLABELLA, CARLOS (2010), “Constitución y Democracia, en el nuevo constitucionalismo Latinoamericano”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, N° 25, pp. 49-56; VICIANO, ROBERTO y MARTÍNEZ, RUBÉN (2007), “El proceso constituyente venezolano en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Revista Ágora*, N° 13, pp. 55-68; PEÑA Y LILLO, JULIO (2009), “Procesos constituyentes en el mundo andino. Bolivia y Ecuador en perspectiva comparada” en *Revista OSAL* (Buenos Aires: CLACSO), abril, Año X, N° 25,

Por otra parte, Massal ve en la alta fragmentación social y política un factor que ha impedido consolidar crecientes niveles de democratización a través de los procesos constituyentes. En este sentido caso venezolano es paradigmático. La oposición se restó de cada una de las etapas de la discusión, generando una abstención importante en el referéndum que aprobó el procedimiento de Asamblea Constituyente y de ratificación. La falta de pluralidad del debate venezolano queda en evidencia en la conformación de la Asamblea Constituyente, ya que sólo seis representantes (de un total de 128) no fueron de la coalición de Presidente Chávez. Este caso, a diferencia de las experiencias analizadas, se funda claramente en la idea de soberanía popular. Durante su existencia concentro poderes de otros órganos, disolvió el congreso legislativo, intervino en el poder judicial, convirtiéndose en una asamblea omnipotente que trascendió su específico mandato orientado a la elaboración de una nueva constitución.

Distinta es la situación de Colombia, Ecuador y Bolivia, donde se pueden identificar fuertes pugnas durante el proceso deliberativo. En todos ellos se logró, a través de procesos participativos, incorporar no sólo el amplio espectro de partidos políticos existentes sino que también se contó con demandas de los movimientos sociales, enriqueciendo el carácter plural del debate deliberativo desarrollado al interior de las Asambleas Constituyentes.²² Sin embargo, la consecuencia negativa que se advierte en estos procesos participativos, tiene que ver con la incapacidad de llegar a una propuesta de consenso debido a una fuerte fragmentación y a las excesivas expectativas generadas durante el debate constituyente. El caso más extremo es el boliviano porque el texto aprobado por la Asamblea Constituyente no fue el que finalmente terminó siendo refrendado mediante referéndum constitucional. Esto obedeció a la fuerte pugna que existía entre el gobierno y la oposición, por lo que se tuvo que acordar cambios sustanciales al documento original. En este sentido Gamboa señala que el proceso constituyente boliviano careció de concertación y de una estrategia de legitimidad nacional, lo que generó una adhesión a la nueva Constitución que no fue más que los partidarios del Presidente Evo Morales.²³

Fue justamente esta falta de prever conflictos y de contar con procedimientos claros, conducidos por las instancias jurisdiccionales especializadas, lo que llevó a las propias Asambleas Constituyentes de Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia a contemplar esta figura en sus nuevas cartas. Los propios actores que establecieron de facto una

pp. 79-98; FOWERAKER, JOE y TODD LANDMAN (2000), *Citizen Rights and Social Movements. A Comparative Statistical Analysis*, Oxford, Oxford University Press, pp. 31-35; VAN COTT, DONNA (2006), "Movimientos indígenas y transformación constitucional en los andes. Venezuela en perspectiva comparativa", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 8, N° 3 (sept.-dic.), pp. 41-60.

22. FERNÁNDEZ, BLANCA y PUENTE, FLORENCIA (2012), "Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador", *Revista de Ciencias Sociales*, N° 44, septiembre, Quito, pp. 49-65; MASSAL, JULIE (2006), "El papel de los movimientos sociales en la consolidación democrática: reflexiones alrededor del caso ecuatoriano en perspectiva comparada", *Colombia Internacional*, N° 63, ene.-jun., Bogotá, pp. 108-127; y GARCÍA, CLARA, "Límites y posibilidades de la construcción de ciudadanía en Colombia", *Política y Cultura*, otoño 2009, núm. 32, pp. 79-102.

23. GAMBOA, FRANCO (2009), *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia; historia política de la Asamblea Constituyente*, Fundación Konrad Adenauer, La Paz, pp. 277-288.

Asamblea Constituyente, concluyen del proceso vivido, que en futuras experiencias no se debería dejar en manos de la improvisación un proceso tan complejo como el descrito.

En cuanto al tratamiento de la figura de la Asamblea Constituyente, existen elementos comunes en las constituciones de Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia. En la generalidad de los casos analizados, la Asamblea Constituyente no se encuentra contemplada para todo evento, sino para casos de reforma total de la constitución o para reformas que afecten materias importantes dentro del diseño institucional. Todas establecen como sujeto activo al jefe de Estado o Presidente de la República, como asimismo a un número determinado de electores o parlamentarios (Venezuela también faculta a los Concejos Municipales en Cabildo y Ecuador sólo reconoce la iniciativa popular).

En todas las regulaciones expuestas la Asamblea Constituyente debe ser elegida por el voto directo de los ciudadanos en un acto electoral, y será ella misma la que regule su funcionamiento. En Colombia la forma de elección de representantes se debe regular en una ley aprobada por la mayoría de los parlamentarios. En dicha ley se tendrán que definir las competencias, período y las reglas del proceso electoral en su conjunto. En las restantes regulaciones el proceso se inicia con un referéndum aprobatorio que define los procedimientos que anteceden la instalación de la Asamblea.

En la totalidad de las regulaciones se subordina el resultado deliberativo de la Asamblea Constituyente a un referéndum de ratificación.

En suma, a partir de las regulaciones constitucionales en materia de Asamblea Constituyente, nos parece que su tratamiento generalizado como fórmula de reforma constitucional supone un juicio crítico al papel que han desempeñado los poderes legislativos en estos procesos. El argumento que justificaría esta postura podría encontrarse en el proceso de selección de representantes. La conformación de una Asamblea Constituyente conlleva una connotación distinta a la selección de diputados o senadores en una legislatura habitual. Factores más estructurales o ideológicos operarían en los procesos de Asamblea Constituyente, donde el pueblo no estaría tan propenso a otras variantes más subjetivas de selección. Esto se hace evidente en Bolivia, donde la selección de representantes se polarizó entre la dimensión indigenista, por una parte, y la valoración de la autonomía territorial por otra. Esta perspectiva crítica de la participación del poder legislativo en el proceso constituyente se hace manifiesta también al momento de establecer las reglas de funcionamiento al interior de la Asamblea. Sólo el caso colombiano entrega esta regulación al poder legislativo; el resto de las regulaciones considera que deberá ser la propia Asamblea quien deberá autorregularse.

