



Elementos del proceso constituyente boliviano

Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 2006

Autor

Matías Meza-Lopehandía G.

Email:

mmezalopehandia@bcn.cl

Tel.: (56) 32 226 3965

Nº SUP: 125142

Resumen

El proceso constituyente boliviano encuentra sus antecedentes inmediatos en la crisis política y social que afectaba al país en los años precedentes. Su realización fue habilitada mediante una reforma constitucional y una ley de convocatoria especial, que involucró un amplio acuerdo entre las fuerzas políticas. El proceso contó con instancias oficiales de preparación, aunque también existió un significativo trabajo constituyente desde las organizaciones sociales.

La Asamblea Constituyente se estructuró en torno a las bancadas políticas con representación, bajo el liderazgo del oficialismo que alcanzó la mayoría absoluta de los escaños. El trabajo se organizó en comisiones y sub-comisiones temáticas, que debían analizar las diversas propuestas presentadas tanto por los constituyentes, como por la ciudadanía. Luego debían elevar un informe para consideración de la Plenaria, pudiendo incluir también una propuesta de minoría.

La aprobación en general de estos informes era por mayoría, pero el texto en detalle debía aprobarse por dos tercios de los constituyentes presentes. El texto final se sometería a referéndum aprobatorio, al igual que aquellas normas aprobadas que no alcanzaren el quórum.

El proceso estuvo marcado por el conflicto social y político, expresado principalmente en las dificultades para adoptar un reglamento y un sistema de votaciones. Finalmente, el texto sometido a referéndum fue previamente enmendado mediante un acuerdo entre Gobierno y Oposición.

Introducción

El presente documento es parte de una investigación en torno al funcionamiento de órganos constituyentes en América del Sur. Aborda el caso boliviano, poniendo su foco en la forma en que se organizó el trabajo en la Asamblea Constituyente (AC) de 2006-2007, tanto en lo normativo como nivel práctico.

Para ello, en el primer apartado se explica brevemente el contexto político en que se gestó el proceso. Luego se expone la preparación del trabajo de la AC, su estructura y principales órganos, y el modo en que se organizó su funcionamiento. Ahí se aborda en detalle cómo se acordó el reglamento y el modo en que se resolvió la cuestión del quórum de aprobación de las normas de la nueva Constitución. También se incluyen secciones sobre la asistencia técnica y la participación ciudadana.

En el anexo se agrega una tabla sobre la conformación de las comisiones temáticas.

I. Antecedentes del proceso constituyente boliviano

El 6 de agosto de 2006, tras una larga crisis social y política, cuyos orígenes inmediatos se remontan al episodio conocido como la *Guerra del Agua*, en 2000, se instaló en la ciudad de Sucre, capital de Bolivia, la Asamblea Constituyente (AC).¹

Conforme a la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, adoptada en 2006, su mandato era expresa y exclusivamente, la creación de una nueva constitución. De hecho, prohibía que interfiriese en el trabajo de los poderes constituidos.²

Esta Ley, que había sido dictada en conformidad a la constitución vigente, reformada en 2004,³ establecía además del mandato de la AC, otros aspectos fundamentales de su configuración: su composición y el sistema electoral aplicable, el estatuto de los constituyentes, el plazo del trabajo, el carácter público de sus sesiones y el quórum de aprobación del texto, entre otros aspectos relativos a su organización y funcionamiento.

El mismo 6 de marzo de 2006 se adoptó la Ley de convocatoria a un referéndum sobre autonomías departamentales, también en marzo de 2006. Conforme a lo dispuesto en este cuerpo normativo, el resultado de este proceso era vinculante para la AC.⁴

De esta manera, se establecieron tres límites al trabajo constituyente. Uno temporal, establecido en la Ley de Convocatoria, que exigía que su trabajo concluyese como máximo en 12 meses contados desde su instalación. Otro sustantivo, en tanto su mandato comprendía solo la redacción de una nueva

¹ Albó y Ruiz, 2008; De la Fuente, 2010; Garcés, 2010.

² Art. 3° Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC) de 6 de marzo de 2006.

³ Ley N° 2.631 de febrero de 2004 incorporó en la Constitución de 1967 un artículo 232 en el título sobre la Reforma Constitucional. La nueva disposición estableció a la Asamblea Constituyente como titular privativo de la facultad de reformar totalmente la Constitución Política del Estado. Además, se establecía que su convocatoria debía hacerse a través de una Ley Especial, esto es, una ley sancionada por 2/3 de los votos de los miembros presentes del Congreso Nacional. Por otro lado, incorporó el referéndum y las

⁴ Así lo señalaba el artículo 3 de dicha ley: “El presente Referéndum, como manifestación directa de la soberanía y voluntad popular, tendrá Mandato Vinculante para los miembros de la Asamblea Constituyente. Aquellos Departamentos que, a través del presente Referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado.”

Constitución, y debía respetar el resultado del referéndum de autonomías. Finalmente, la Ley de Convocatoria contempló un límite procedimental, conforme al cual el texto debía ser aprobado por a lo menos dos tercios de los asambleístas presente. Esto último se relacionaba íntimamente con el sistema electoral establecido, que estaba diseñado para que ninguna fuerza política pudiese obtener tal mayoría por sí sola.⁵

En este trabajo se concentra en revisar algunos de los principales aspectos del funcionamiento de la AC boliviana, desde su preparativos, hasta la forma en se organizó y funcionó, tanto en lo normativo, como en la práctica.

Para ello se revisó la normativa aplicable y la literatura disponible.

II. Preparación del Trabajo

El trabajo formal de preparación de la AC comenzó incluso antes de la adopción de la Ley de Convocatoria de 2006. En efecto, durante el breve mandato del Presidente Rodríguez Veltzela se publicó la Ley N° 3091 de julio de 2005, que convocó a la elección de constituyentes para junio de 2006, y creó un Consejo Nacional Pre Constituyente.⁶

El objetivo de este Consejo era impulsar la realización de la AC, ordenar el debate público al respecto, promover la participación ciudadana y evaluar el proyecto de Ley Especial de Convocatoria, entre otras cosas.⁷

El Consejo alcanzó a sesionar en dos oportunidades antes de la asunción del sucesor del Presidente Rodríguez, el Presidente Morales. Luego este organismo pasó a ser sustituido por la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonomico (REPAC), dependiente de la Vicepresidencia de la República.⁸

REPAC recibió el mandato de organizar, coordinar, difundir y promover la AC, tanto antes de su instalación, como durante su funcionamiento y después de terminado su cometido.⁹ En la etapa previa, REPAC, se concentró en promover la participación social y en recopilar las propuestas emanadas de la población.

⁵ Cada una de las 70 circunscripciones elegía tres escaños (210). Dos de ellos iban a la primera mayoría y uno a la segunda. Cada uno de los 9 departamentos elegía cinco escaños (45), tres de ellos para la mayoría y dos para las siguientes minorías (Tribunal Supremo Electoral, 2012:437). Como explica Gamboa (2009b), lo máximo que podía obtener una fuerza política eran 150 escaños (en rigor 147), pero los 2/3 requerían 170. En efecto, el MAS obtuvo la primera mayoría de votos (51%) alcanzando 137 escaños (Carrasco y Albó, 2008).

⁶ La ley establecía que la elección a la que convocaba sería "sobre la base de la Ley Especial de Convocatoria, que emitirá el Congreso de la República". Como se ha visto, esta se adoptó en marzo de 2006. De esta manera, la convocatoria a la AC se ajustó al marco constitucional vigente.

⁷ Decreto Supremo N° 28.438, de 15 de noviembre de 2005.

⁸ En rigor, el Dcreto que creó REPAC no suprimió el Consejo Nacional Preconstituyente, sino que lo reconfiguró como una instancia de asesoramiento externo (Cfr. arts. 12 y 15 Decreto Supremo N° 28.627 de 2006). Albó y Ruiz (2008) atribuyen las dificultades del proceso a la ausencia de una etapa preconstituyente suficientemente profunda.

⁹ Se le ecomendaron las mismas tareas resepecto del referéndum autonómico que se realizaría en forma paralela a la elección de constituyentes.

Según la información oficial, en esta etapa se realizaron 41 eventos (talleres de apoyo, de capacitación, seminarios y audiencias), además de la producción de material impreso (460.000) y 7 horas de programas radiales. Su actividad fue financiada por el Tesoro General de la Nación y por la cooperación internacional.¹⁰

III. La estructura de la Asamblea Constituyente

1. La Plenaria

La instancia superior de deliberación y decisión de la AC era la Plenaria, conformada por sus 255 constituyentes.¹¹ Sus principales atribuciones eran aprobar, en general y en particular (“en grande” y “en detalle”) el proyecto de Nueva Constitución, aprobar o rechazar los informes de comisión y crear y disponer del RGAC.¹²

Además, la Plenaria podía recibir en sus sesiones a las principales magistraturas del país, “para fines informativos inherentes a propuestas de textos para la Nueva Constitución Política del Estado”.¹³

2. La Directiva

La Asamblea contó con una directiva de 11 personas encargada de la “dirección, coordinación, servicio y ejecución” de las labores de la AC, compuesta por la presidencia, cuatro vicepresidencias y seis secretarías.¹⁴

Conforme al reglamento, la conformación de la Directiva debía respetar el principio de mayoría y minoría y su funcionamiento debía ser colectivo, democrático y pluralista. En consecuencia, la presidencia, una vicepresidencia y cuatro secretarías, correspondían a la fuerza mayoritaria y el resto a las fuerzas minoritarias.¹⁵ Como el MAS había obtenido la mayoría absoluta de los escaños, le correspondió la presidencia y los demás cargos asociados.¹⁶ El resto de las vicepresidencias y secretarías se repartieron entre las cinco de las restantes quince fuerzas minoritarias.¹⁷

3. Representaciones políticas y departamentales (bancadas)

Las 16 organizaciones con representación en la AC (partidos, alianzas o agrupación ciudadana) conformaron Representaciones Políticas (bancadas) con sus respectivos jefes. Estas contaron con

¹⁰ En particular, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de Japón (REPAC, 2009).

¹¹ Art. 6 RGAC.

¹² Art. 7 RGAC.

¹³ Art. 31 RGAC.

¹⁴ Aunque la composición y distribución de la directiva quedó establecida en el RGAC (art. 8), Carrasco y Albó (2008) señalan que esta fue acordada dos días antes de la instalación de la AC, tras la conformación de la Comisión ad hoc encargada de la preparación de la AC.

¹⁵ Art. 9 RGAC.

¹⁶ El MAS obtuvo el 50,8% de la votación, correspondiéndole el 137 de 255 escaños (53,7%). La segunda fuerza fue el PODEMOS, que con el 15,3% de la votación, logró 60 escaños (23,5%) (Carrasco y Albó, 2008).

¹⁷ Carrasco y Albó, 2008. Sobre la composición de la AC ver Tribunal Supremo Electoral, 2012:440.

oficina en la sede de la AC y con personal de apoyo, conforme al presupuesto que les debía asignar la Plenaria, de manera proporcional a su representación.¹⁸

El Reglamento estableció además las Representaciones Departamentales. Estas bancadas reunían a los constituyentes elegidos en cada uno de los 9 departamentos. Su objeto era “generar espacios de interacción permanente entre los diferentes componentes de la sociedad civil” en sus respectivos territorios. Para ello, contaban con oficinas en sus departamentos y en la sede de la AC, personal de apoyo y tenían la obligación de reunirse al menos una vez al mes en su respectivo Departamento.¹⁹

4. Comisiones

4.1. Comisiones permanentes

Conforme al Reglamento, los 255 assembleístas se dividirían en a lo menos 21 comisiones temáticas delimitadas por su denominación. Estaban subordinadas a la Plenaria pero tenían autonomía en la gestión.²⁰

La asignación de puestos en la comisión debía aprobarse por la mayoría absoluta de la Plenaria, a partir de las nóminas de postulantes que elaborara cada una de las 16 bancadas.²¹

Cada assembleísta tenía derecho a participar en cualquiera de las comisiones y sub-comisiones, pero solo tenía derecho a voto en una de ellas. Además, tenían la obligación de participar en la comisión y sub-comisión de la que fueren miembros titulares.²²

Según el Reglamento, el número de miembros de las comisiones se debía establecer dividiendo el número de assembleístas por el número de aquellas (255/21). De acuerdo a esta fórmula, las comisiones deberían haber estado compuestas por 12 o 13 miembros. Sin embargo, en la práctica no fue así. Como se aprecia en la tabla N° 1 del anexo, hubo comisiones con 25 miembros (por ejemplo, Autonomías) y otras con 7 miembros (por ejemplo, Poder Legislativo o Coca).²³

La autonomía de gestión de las comisiones estaba consagrada en el RGCA, y se concretaba en una partida presupuestaria específica asignada por la Plenaria e infraestructura, personal de apoyo técnico y administrativo propio.²⁴

En cuanto a la Directiva de las comisiones, el reglamento establecía que debían conformarse respetando la pluralidad de representaciones, el criterio de mayoría y minoría y protegiendo la paridad de género. Así, las fuerzas políticas representadas consensuaron entregar la presidencia de 11 de

¹⁸ Art. 46 RGAC. De acuerdo con Gamboa (2009a), los jefes de bancada, junto a la directiva, habrían sido el núcleo que desarrolló el trabajo político y la negociación al interior de la AC. Para De la Fuente (2010), el bloque de conducción de la Asamblea habría estado en los dos bloques mayores (el MAS y el PODEMOS), y sus “alrededores”, esto es, sus equipos técnicos.

¹⁹ Art. 36 y 39 y 41 RGAC.

²⁰ Art. 24 RGAC. El RGAC señalaba expresamente que el número de comisiones y comités podía ampliarse (art. 28) (Gamboa, 2009b).

²¹ Art. 23 RGAC.

²² Art. 21 RGAC.

²³ Gamboa, 2009a.

²⁴ Art. 20 letra (d) y 34 RGAC.

ellas al MAS, que había obtenido la mayoría absoluta de los escaños, dejando las 10 restantes a disposición de las 15 organizaciones de la oposición.²⁵ De acuerdo con los testimonios disponibles, hubo dificultades para determinar qué comisión correspondía a cada bloque, pues el resultado variaba si se resolvía mediante mayoría o con quórum de 2/3.²⁶

4.2. Comisiones Mixtas

El Reglamento autorizaba el funcionamiento de comisiones mixtas para tratar “temas inherentes a dos o más comisiones”, las que podían evacuar un informe conjunto.²⁷ Según Gamboa, la Directiva de la AC, en conjunto con los Jefes de Bancada, habrían acordado que las comisiones mixtas no tendrían atribuciones para modificar los textos acordados en las Comisiones, sino que solo para “emitir una opinión sobre coincidencias, disidencias y complementariedades [sic] entre diferentes artículos”.²⁸ En la práctica se habrían formado cuatro comisiones mixtas para clasificar los artículos de acuerdo a la votación obtenida y revisar los informes que serían entregados a la Comisión de Concertación, aunque estas no habrían funcionado.²⁹

4.3. Sub-comisiones

Las comisiones podían organizar su trabajo hasta en tres sub-comisiones, justificándolo ante la Directiva de la AC.³⁰ Estas estaban habilitadas para recibir a personas, organizaciones y autoridades en audiencias públicas,³¹ y además, para realizar encuentros territoriales temáticos en toda Bolivia.³² Cada una de ellas contaba con una Secretaría Técnica compuesta por un funcionario permanente designado por la Comisión “encargado de organizar su desenvolvimiento administrativo y apoyar el trabajo técnico de la misma”, incluyendo levantar acta, organizar audiencias y coordinar la redacción de los informes, entre otras cuestiones.³³

4.4. Comisión de Coordinación

El reglamento creó también la Comisión de Coordinación, compuesta por todos los presidentes de Comisión y la Presidencia de la AC, convocada por esta última a petición de al menos dos Presidentes de Comisión, para tratar cuestiones vinculadas a la redacción del texto de Nueva Constitución.³⁴

5. Comités

El Reglamento contempló la figura de los comités, como órganos encargados de tareas específicas que trabajan de acuerdo a las necesidades del desarrollo del trabajo. Asimismo, creó tres de ellos, sin

²⁵ Gamboa, 2009b.

²⁶ Carrasco y Albó, 2008.

²⁷ Art. 30 RGAC.

²⁸ Gamboa, 2009b:257.

²⁹ Gamboa, 2009b.

³⁰ Art. 25 RGAC.

³¹ Art. 23 RGAC.

³² Art. 33 RCAC.

³³ Art. 35 RGAC.

³⁴ Art. 29 RGAC.

perjuicio de la posibilidad de crear nuevas: (i) Ética y Justicia, cuyo reglamento debía ser aprobada por la Plenaria; (ii) Disposiciones Finales y Transitorias; y (iii) Concordancia y Estilo.³⁵

Al igual que las comisiones permanentes, su conformación debía respetar la pluralidad y alternancia de género, y ser aprobada por dos tercios de los presentes.

IV. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente

1. Instalación y periodos de trabajo

Las actividades preparatorias de la AC, incluyendo la recepción de propuestas de texto constitucional y de reglamento, fueron encargadas por la Ley de Convocatoria a una comisión *ad hoc* que debía constituirse el día de la proclamación de los resultados de la elección.³⁶ Esta debía estar conformada por un constituyente electo por cada uno de los nueve departamentos.³⁷

Conforme a la Ley de Convocatoria, la AC se instalaría el 6 de agosto de 2006, su sede estaría en la ciudad de Sucre y funcionaría en forma continua e ininterrumpida por a lo menos seis meses, con un tiempo máximo de un año calendario.³⁸

Sin embargo, esta planificación inicial sufrió modificaciones.

Por un lado, la AC no logró cumplir con el plazo legalmente establecido y se otorgó cuatro meses adicionales para terminar su trabajo, cuestión que fue ratificada por la Ley N° 3728 del 4 de agosto de 2007.³⁹ Por otra parte, la agitación social en la ciudad sede obligó a trasladarla, terminando su trabajo en la ciudad de Oruro.⁴⁰

En cuanto a las sesiones, la Directiva de la AC tenía facultades para “programar el trabajo de la Asamblea Constituyente”.⁴¹ Al respecto, el artículo 50 del Reglamento de la AC estableció que se trabajaría tres semanas en la ciudad de Sucre, de lunes a viernes y una semana en los departamentos y circunscripciones que corresponda a cada asambleísta. Sin embargo, de acuerdo al testimonio de comentaristas, las semanas dedicadas al trabajo regional no habrían tenido la periodicidad definida en el reglamento.⁴²

³⁵ Art. 27 y 28 RGAC.

³⁶ Sin embargo, Carrasco y Albó (2008) informan que habría sido elegida cuatro días antes de la instalación de la AC.

³⁷ Art. 24 RGAC.

³⁸ Arts. 24 Ley de Convocatoria.

³⁹ El atraso puede atribuirse en parte a los 7 meses que la AC tardó en acordar un Reglamento (ver más detalles abajo).

⁴⁰ Al final del proceso, debido al conflicto desatado en Sucre a propósito de la eliminación de la cuestión de la capitalidad plena de la discusión constituyente, la Asamblea fue trasladada al Liceo Militar en las afueras de la misma, para terminar sesionando en Oruro. Asbún (2009) considera que el traslado al Liceo Militar constituyó una ilegalidad, aunque esta se habría corregido con la Ley N° 3792 que habilitó al Presidente de la AC a convocarla “en cualquier lugar del territorio nacional” (artículo único).

⁴¹ Cfr. art. 10 letra (d) RGAC.

⁴² Carrasco y Albó, 2008. Según Gamboa (2009a y 2009b:130), la “semana regional se convirtió en un recurso político para desmovilizar a la oposición y viabilizar un momento de desahogo frente al cansancio de los constituyentes”

Por otra parte, las Plenarias podían durar un máximo de 6 horas, pudiendo ser suspendidas temporalmente por las Presidencia.⁴³ Además, la Directiva podía proponer a la Plenaria una prórroga de hasta 3 horas para terminar de tratar un tema específico, la cual debía ser aprobado por mayoría.⁴⁴

2. Iniciativa para la presentación de propuestas

El Reglamento consagró un sistema de presentación de propuestas abierto a la ciudadanía. De esta manera, además de la facultad de cada asambleísta para presentarlas, se reconoció un derecho general a toda la ciudadanía, tanto en forma individual como colectiva, para presentar propuestas.⁴⁵ Todas estas debían ser remitidas por la Directiva a la comisión respectiva para ser analizadas conforme al procedimiento establecido que se describe más adelante.⁴⁶

3. Creación del Reglamento

La Ley de Convocatoria dispuso que la AC estaba facultada para darse su propio reglamento interno y la autorizó para que utilizara provisionalmente algunas de las normas del Reglamento General de la Cámara de Diputados.⁴⁷ Este contemplaba la toma de acuerdos por mayoría absoluta, lo que contrastaba con los 2/3 exigidos por la Ley de Convocatoria para aprobar el texto.⁴⁸

Por un lado estaba la cuestión del quórum aplicable a la organización del procedimiento de aprobación del nuevo texto constitucional, y en general, las reglas del debate y el sistema de votación. La reforma constitucional de 2004 a la que ya se ha hecho referencia, establecía el quórum de 2/3 para la adopción de la Ley de Convocatoria, y esta última exigía 2/3 de los asambleístas presentes para la aprobación del texto de Nueva Constitución.⁴⁹ Se discutía entonces si dicho quórum era exigible a todas las decisiones o solo a la adopción del texto final.⁵⁰ Incluso se cuestionó si dicho quórum era aplicable, por ser una imposición del poder constituido. Esto se conecta con el segundo aspecto de la discusión: el carácter originario o no de la AC.⁵¹

La cuestión del quórum, que se verá en detalle más adelante, se resolvió con un esquema mixto, al igual que el de la naturaleza de la AC. La regla general sería la mayoría absoluta, pero el texto final se aprobaría por 2/3, y en caso de no alcanzarse tal quórum respecto de un artículo en particular, este se sometería a referéndum.

⁴³ Art. 51 RGAC.

⁴⁴ Art. 54 RGAC.

⁴⁵ Art. 77 RGAC.

⁴⁶ Art. 78 RGAC.

⁴⁷ Art. 21 Ley de Convocatoria. Este artículo refería al Título IV del Reglamento General de la Cámara sobre "Procedimiento Legislativo", y excluía los capítulos que regulaban los instrumentos de acción parlamentaria (minutas de comunicación, resoluciones y declaraciones camarales, y homenajes) y las acciones de fiscalización (peticiones de informes e interpelaciones).

⁴⁸ Art. 74 y 107 Reglamento General Cámara de Diputados.

⁴⁹ Cfr. art. 232 CPE de 1967 (texto de 2004) y art. 25 Ley de Convocatoria.

⁵⁰ De la Fuente (2010) pone como ejemplo del extremo al que se llegó la petición de un asambleísta de oposición de exigir los 2/3 a la primera decisión de la AC: enviar una carta de agradecimiento a la alcaldesa de Sucre por la hospitalidad.

⁵¹ Gamboa, 2009b.

En cuanto a la naturaleza de la AC, se estableció su carácter originario y superior al poder constituido, aunque "[p]or las características del proceso constituyente boliviano, la Asamblea Constituyente no interfiere en el normal funcionamiento de los actuales poderes constituidos, hasta la aprobación del nuevo texto constitucional y el nuevo mapa institucional."⁵²

Así, recién en febrero de 2007, tras siete meses de conflicto y negociación, se llegó a un acuerdo, aprobándose el Reglamento General de la Asamblea Constituyente (RGAC), el que fue ratificado por 201 votos a favor de 255 posibles.⁵³ A la postre este largo conflicto forzó una prórroga funcionamiento de la AC por cuatro meses, pues esta no alcanzó a despachar su tarea en el plazo de un año establecido en la Ley de Convocatoria.⁵⁴

4. Sistema de votación y la cuestión del quórum

El Reglamento consignaba dos formas de votación, por signo y nominal.

En el primer caso, cada constituyente se manifiestaría levantando la mano o poniéndose de pie, sin perjuicio de que se podía solicitar la votación nominal si es que hay dudas sobre el resultado. En el segundo caso, se llamaría pública y personalmente a cada constituyente para que explicita su voto.⁵⁵

También se regulaba la forma de votación cuando hubiese dos o más propuestas sobre el mismo asunto: estas se votarían conforme al orden de su presentación. Si una de ellas alcanzaba la mayoría absoluta de votos, se abortaba la votación de las restantes.⁵⁶

Estas reglas eran aplicables a la votación de los informes de comisión, pero además, el Reglamento autorizó a que estas presentaran a la Plenaria un Informe de mayoría y otro de minoría.⁵⁷ El informe de mayoría debía aprobarse por mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.⁵⁸ Este sistema generó algunos problemas que se analizan más adelante.

En la Plenaria el proyecto de nueva Constitución debía ser aprobado en general por mayoría absoluta, para luego votarse artículo por artículo. En esta etapa se requería la aprobación de 2/3 de los presentes para aprobarse y debía terminar el 2 de julio de 2007.⁵⁹

En los casos en que los artículos propuestos por cada comisión no alcanzaren los dos tercios, serían enviados a una Comisión de Concertación, compuesta por la directiva, los jefes de bancada y la presidencia de la comisión en cuestión para buscar consenso, previo a su envío para reconsideración de la plenaria. En caso de que la nueva propuesta no alcanzare los 2/3, la cuestión sería "puestos a consideración del pueblo soberano", esto es, serían sometidas a referéndum.⁶⁰

⁵² Art. 1 RGAC

⁵³ Carrasco y Albó, 2008.

⁵⁴ Carrasco y Albó; De la Fuente, 2010.

⁵⁵ Art. 68 RGAC.

⁵⁶ Art. 73 RGAC.

⁵⁷ De las 21 comisiones, 19 habrían entregado informes de mayoría y minoría (Gamboa, 2009b).

⁵⁸ Art. 26 y 70.1.a RGAC.

⁵⁹ Art. 70 Reglamento General de la Asamblea Constituyente.

⁶⁰ Art. 70 letra (d) Reglamento General de la Asamblea Constituyente.

Este mecanismo recogido en el Reglamento General fue incluido posteriormente en la Ley N° 3.728 de agosto de 2007, que prorrogó el plazo de la Constituyente. Además, la ley reguló la convocatoria de un eventual referéndum dirimente. Estableció que en caso de ser procedente, debía ser convocado por el Congreso Nacional a través de una ley especial que debía ser aprobada por 2/3 de los congresistas. Esta ley debía contener el texto del voto, el que debía redactarse a partir de las propuestas aprobadas por la AC con mayoría y primera minoría, sin modificaciones.⁶¹ Luego de este referéndum, la AC debía incorporar sus resultados y aprobar por 2/3 de sus miembros un texto final que debía ser sometido a referéndum constituyente. El nuevo texto constitucional se entendería aprobado por mayoría absoluta de votos.⁶²

Por su parte, el quórum de funcionamiento de la Plenaria y de las Comisiones se fijó en la mayoría absoluta de los miembros de la instancia respectiva.⁶³

5. Organización del debate

5.1. Fase previa: propuestas de visión país

El Reglamento estableció que el trabajo de la AC comenzaría con la presentación de propuestas de Visión País por cada una de las 16 bancadas ante la Plenaria.⁶⁴ Cada representación contaría con un máximo de 3 horas que podía distribuir libremente entre sus integrantes.⁶⁵

En la práctica, esta presentación se llevó a cabo en una sesión de la Plenaria realizada después de la aprobación del Reglamento, en la que cada bancada hizo uso de su tiempo.⁶⁶

5.2. Encuentros territoriales

Conforme al Reglamento, una vez constituidas las comisiones y sub-comisiones, estas podían trasladarse al interior del país, previa coordinación con la bancada departamental respectiva, y conforme a la planificación que elaboraría la Directiva de la AC.⁶⁷

Estos encuentros territoriales se realizaron en cada uno de los 9 Departamentos del país, en un periodo de 35 días, una vez adoptado el nuevo reglamento, conforme a un programa aprobado por la AC, sin perjuicio de que algunas comisiones habrían organizado sus propios programas de trabajo.⁶⁸ En estos se verificaron foros territoriales y reuniones de comisiones; estas últimas, con la finalidad de sistematizar la información que se iba recibiendo, mientras parte de los constituyentes permaneció en Sucre trabajando.⁶⁹

⁶¹ Art. 4° Ley N° 3728 del 4 de agosto de 2007.

⁶² Arts. 6° y 8° Ley N° 3728 del 4 de agosto de 2007.

⁶³ Art. 66 RGAC. Ante la falta de quórum se estableció la publicación de la nómina de ausentes, amonestación escrita y descuento proporcional de la dieta. Lo mismo resultaba aplicable a los que se ausentaren de la sala durante las votaciones (art. 67 RGAC).

⁶⁴ Art. 26.1 RGAC.

⁶⁵ Art. 63.a RGAC.

⁶⁶ Carrasco y Albó y Gamboa, 2009b.

⁶⁷ Art. 33 RGAC.

⁶⁸ Gamboa, 2009a y 2009b.

⁶⁹ Carrasco y Albó, 2008.

La evaluación de esta experiencia es controvertida entre los comentaristas. La mayoría de las fuentes consultada afirman que fue positiva, sea porque permitió mejorar las relaciones entre los propios asambleístas, facilitó los acuerdos o contribuyó a legitimar la instancia. Otros sostiene que la falta de una metodología adecuada impidió sacar provecho a la instancia.⁷⁰

Según De la Fuente, algunas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales habrían tenido aquí un rol relevante, en función de su experiencia técnica en ámbitos específicos. También gremios y sindicatos, en tanto contaban con constituyentes propios y propuestas completas desarrolladas aun antes de instalada la AC.⁷¹

5.3. Primera fase: informes de sub-comisión

El trabajo de comisiones comenzaría con la recepción en ellas de las propuestas de "Visión País" presentadas por las 16 fuerzas políticas en la Plenaria. A partir de este material, la comisión homónima definiría las líneas estratégicas del trabajo de cada comisión y sub-comisión.

A continuación, las comisiones recibirían y sistematizarían las propuestas que le derivare la Directiva de la AC, las Representaciones Departamentales y las que recoge a través de las Audiencias Publicas.⁷² Este material sería sometido a debate y deliberación en las sub-comisiones respectivas, las que estaban autorizadas para requerir y recibir información de autoridades y funcionarios públicos, y también de las organizaciones sociales.⁷³

El trabajo de las sub-comisiones debía concluir con un Informe dirigido a la Comisión respectiva con propuestas de articulado para la nueva Constitución.

5.4. Segunda fase: debate en comisión y adopción de Informes

Con los informes de las sub-comisiones, la Comisión debía analizar y debatir sus propuestas, pudiendo para ello citar a autoridades u organizaciones de la sociedad civil o requerir informes. En esta etapa se podían conformar comisiones mixtas, aunque como se ha visto más arriba, estas no se habrían llegado a reunir.⁷⁴

La plenaria de cada comisión debía aprobar por mayoría de sus miembros un Informe Final para la consideración de la Plenaria. Como se mencionó más arriba en referencia al sistema de votación, en

⁷⁰ Para De la Fuente (2010), las mas de 3000 sugerencias recogidas en este proceso ayudaron a ampliar los consensos, tanto porque los planteamientos fueron más uniformes que lo pensado, como por la mejora en la interlocución entre los constituyentes atribuible al tiempo compartido en los viajes. En un sentido similar, opinan Albó y Ruiz.(2008), Garcés (2010) y Zubieta (2008). En contraste, Gamboa afirma que las comisiones no contaban con las herramientas metodológicas para procesar estas demandas y convertirlas en texto constitucional, las que además, eran excesivas y repetitivas, por lo que habrían significado una pérdida de tiempo. Es más, afirma que, en general, nunca contaron con una agenda de discusión (Gamboa, 2009a).

⁷¹ De la Fuente, 2010.

⁷² Las comisiones estaban obligadas por reglamento a dedicar al menos una sesión semanal a recibir a organizaciones sociales en Audiencias Públicas (art. 32 RGAC).

⁷³ Art. 22.a RGAC.

⁷⁴ Ver apartado 4.2 de la sección IV de esta minuta.

caso de disenso, la comisión podía adoptar dos informes para la consideración final de la plenaria de la AC, uno de mayoría y otro de minoría.⁷⁵

El reglamento no fue claro en determinar cómo se votaban estos informes, lo que generó dificultades adicionales, especialmente cuando existía más de un informe de minoría. El problema se agravó en el caso de la Comisión Visión País, cuando miembros de la bancada responsable de la propuesta de mayoría elaboraron un informe de minoría, el cual alcanzó los votos para ser primera minoría. Esto excluía el informe de la oposición de la consideración de la Plenaria, al tiempo que impedía que el informe de mayoría alcanzara la mayoría absoluta de la Comisión. En lo inmediato, el problema se resolvió tras largas negociaciones, con una nueva votación, donde algunos de los patrocinantes del informe de primera minoría favorecieron con su voto al informe de mayoría.⁷⁶ La cuestión fue abordada de manera definitiva en la Ley N° 3.728 que prohibió a los miembros de la bancada patrocinante del informe de mayoría votar informes de minoría.⁷⁷

5.5. Tercera fase: conclusión del debate y votación en detalle

Finalizado el trabajo de comisión, estas debían presentar sus informes de mayoría y minoría ante la Plenaria, para lo cual contaban con 2 horas por informe.⁷⁸

Terminado lo anterior, la Plenaria comenzaría el debate sobre la propuesta de texto de Nueva Constitución y se procedería a la votación “en grande” y “en detalle”, de conformidad al sistema de votación descrito arriba.⁷⁹

Como se ha señalado, los artículos que alcanzaren el quórum de dos tercios, pasarían al Comité de Concordancia y Estilo. Los demás, pasarían a la Comisión de Concentración para generar una propuesta de consenso. Sin embargo, esta Comisión no llegó a reunirse, trasladándose la negociación a un Consejo Político Suprapartidario, presidido por el Vicepresidente de la República, Álvaro García Liniera. Este órgano, no contemplado en el Reglamento, habría facilitado la consecución de acuerdos para continuar con el proceso.⁸⁰

Finalmente, el Comité de Concordancia y Estilo presentaría un texto refundido con los artículos aprobados en detalle que debía ser aprobado como un todo por los 2/3 de los miembros presentes de la Plenaria. Los artículos propuestos por la Comisión de Concentración que no alcanzare el quórum requerido, serían sometidos a referéndum.

En la práctica, el texto final aprobado por 2/3 de la Plenaria de la AC fue sometido a una negociación política entre gobierno y oposición en el Congreso Nacional. Ahí se acordaron 147 modificaciones al

⁷⁵ Art. 26.IV RGAC.

⁷⁶ Carrasco y Albó, 2008; Gamboa, 2009b.

⁷⁷ Art. 2.1 Ley N° 3728.

⁷⁸ Art. 63.b RGAC.

⁷⁹ Art. 74 RGAC. En la práctica, dado el retraso del trabajo de Comisiones, el debate y votación en la Plenaria habría comenzado antes de que todas las comisiones evacuasen sus informes (De la Paz, 2010). Gamboa (2009b) señala que al comenzar la Plenaria, solo 5 Comisiones habían terminado su trabajo (Gamboa, 2009a). Carrasco y Albó (2008) señalan que la Directiva solicitó en mayo a los miembros de las comisiones que habían terminado su trabajo que se adscribieran a las que aun no entregaban sus informes para acelerar el proceso.

⁸⁰ Gamboa, 2009b; Albó y Ruiz, 2008.

proyecto constitucional.⁸¹ Solo un artículo — referido a la cabida máxima de la propiedad agraria — fue sometido a referéndum dirimente,⁸² aunque este se realizó al mismo tiempo que el referéndum constituyente, y no antes, como exigía la Ley N° 3.728.

6. Financiamiento y apoyo técnico

La Ley de Convocatoria contemplaba un partida del tesoro específica para financiar el funcionamiento de la AC, la cual tenía autonomía para administrarlo. Sin embargo, al principio no se creó un mecanismo propio de apoyo técnico, quizás debido a la tardanza en acordar un Reglamento. Según José de la Fuente, que participó como asesor del trabajo de la AC, esto habría generado las condiciones para que la asesoría técnica fuese entregada por grupos afines a las principales organizaciones de gobierno y oposición, los que incluso, según el autor, habrían conducido el trabajo de la Asamblea.⁸³

Más tarde, el Reglamento General de la AC estableció que la Directiva, las Comisiones, sub-comisiones, comités y los propios constituyentes, contarían con apoyo técnico.⁸⁴ En este marco, la Mesa Directiva otorgó financiamiento para la contratación de asesores para cada constituyente, aunque su efectividad en tal tarea ha sido discutida.⁸⁵ Además, estableció una Unidad Técnica de la Asamblea Constituyente, encargada del “apoyo administrativo, logístico y técnico” de las Comisiones y Representaciones, en sus tareas y en su relación con la sociedad civil.⁸⁶

Por su parte, durante el trabajo de la AC, la REPAC prestó apoyo técnico a los asambleístas, incluyendo la impresión de cartillas con insumos para el trabajo de comisiones, las que se habrían repartido en todo el país.⁸⁷

Las agencias de cooperación internacional habrían tenido un rol significativo en el financiamiento del trabajo de comisiones, en particular, facilitando la presencia de expertos en temas relevantes de la

⁸¹ REPAC, 2009. "Los acuerdos más importantes se concentraron en la reelección del presidente, las competencias autonómicas, el futuro procedimiento de reformas a la Constitución por dos tercios, el mantenimiento de los diputados plurinominales en la representación congresal, el respeto a la propiedad privada, la política agraria y la tierra, los límites al control social, la composición de la Corte Nacional Electoral, la estructura jurídica y la justicia comunitaria, así como la distribución de los ingresos departamentales. En particular, la cuestión de las autonomías departamentales, municipales e indígenas" (Gamboa, 2009b:272)

⁸² Carrasco y Albó, 2008.

⁸³ En el mismo sentido apunta Garcés (2010:86): "Hacia fines de julio [de 2007] ya se vio que no era posible tenerlo [el texto final dentro del plazo lega] [...]. En este momento de "recta final" la incidencia del equipo técnico del Pacto en las comisiones fue fuerte e importante, vigilando que se encuentre en los informes lo central de la propuesta porque había aspectos clave que estaban quedando fuera [...] Es en este momento que se hace realidad la conformación de un solo equipo; es decir, comienza un trabajo articulado entre asambleístas, asesores del Ejecutivo, dirigentes y miembros del equipo técnico de las organizaciones [del Pacto de Unidad]".

⁸⁴ Art. 98 Reglamento General Asambela Constituyente.

⁸⁵ De la Fuente, 2010.

⁸⁶ Art. 99 RGAC. De acuerdo con Gamboa (2009b), su rol habría sido menor, reservando pasajes para los viajes de los asambleístas, y coordinando las agendas y fechas de entrega de los documentos con los secretarios de las comisiones.

⁸⁷ REPAC, 2009.

discusión, los viajes durante los encuentros territoriales, el equipamiento de comisiones y la infraestructura.⁸⁸

También existió una Oficialía Mayor de la Asamblea, dependiente directo de la Presidencia, responsable de la ejecución de los aspectos administrativos, financieros y de servicios.⁸⁹ La Secretaría General era la encargada de asistir a la Directiva en la preparación de la Plenaria, y en general en la administración de la documentación.⁹⁰

Finalmente, cabe mencionar que el Reglamento dispuso que Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia estaría encargado de la preservación y custodia de todos los documentos recibidos y generados por la AC.⁹¹

6. Participación social

Como se señaló más adelante, en la etapa de preparación de la AC existieron al menos dos instancias oficiales de promoción de la AC. En particular, REPAC tuvo la labor de fomentar la participación social pre-constituyente, sin perjuicio de que las principales organizaciones sociales tuvieron sus propios procesos, que tuvieron grados significativos de incidencia.

Por otra parte, durante el trabajo de la AC, la REPAC sistematizó la información recogida en la etapa pre-constituyente, elaboró y distribuyó material de difusión del trabajo de la AC y realizó más de 600 eventos de información y deliberación a lo largo del país, un programa radial que habría tenido una audiencia de unas 3 millones de personas y la edición de 3 libros y 3 números del periódico “El Constituyente”, entre otras cosas.

Como se indicó más arriba, el Reglamento obligaba a las Comisiones a dedicar al menos una sesión semanal a recibir a organizaciones de la sociedad civil en Audiencias Públicas. Asimismo, contemplaba la realización de Encuentros Territoriales, en los que la AC se desplazaría por el país para concretar espacios de intercambio con la ciudadanía.⁹²

Además, se estableció la obligación de las Representaciones Departamentales de sesionar al menos una vez al mes en sus territorios para planificar su trabajo, realizando Audiencias Públicas y Foros Territoriales.⁹³

El reglamento reconoció también un derecho genérico a la iniciativa constituyente ciudadana, que permitía a la ciudadanía tanto individual como colectivamente, presentar aportes para el texto de la Nueva Constitución, las cuales debían ser derivadas a la Comisión o Sub-Comisión que

⁸⁸ Principalmente el PNUD, la Cooperación Alemana, la Fundación Konrad Adenauer y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (De la Fuente, 2010 y Gamboa, 2009a).

⁸⁹ Art. 103 RGAC.

⁹⁰ Art. 106 RGAC.

⁹¹ Art. 110. RGAC.

⁹² Arts. 32 y 33 RGAC.

⁹³ Art. 41 RCAC y 75 .

correspondiera, las que debía analizarla.⁹⁴ En conjunto, las comisiones habrían recibido 84 propuestas ciudadanas, la mayoría sobre cuestiones específicas, aunque otras de alcance general.⁹⁵

Según diversos autores, las propuestas de organizaciones sociales vinculadas al MAS tuvieron una incidencia significativa en texto constitucional, en particular, la del Pacto de Unidad.⁹⁶ Por otra parte, destacan el rol de los Comités Cívicos de la Media Luna — esto es, los Departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando — en la articulación de la oposición, y especialmente en la incorporación de la demanda autonómica en la Nueva Constitución.⁹⁷

El mandato de la REPAC se extendió hasta después de terminado el trabajo de la AC. En esta etapa, su objetivo fue informar a la población acerca del proyecto de nueva Constitución que sería sometido a referéndum constituyente, generando “espacios de deliberación pública, información y difusión de los resultados obtenidos en la etapa anterior y del acontecer del proceso de la Asamblea Constituyente”.⁹⁸ Para ello se realizaron campañas publicitarias, las que incluyeron material audiovisual para su difusión en radio y televisión y ejemplares del proyecto distribuidos en periódicos y revistas. También se realizaron eventos de socialización similares a los de las etapas anteriores.⁹⁹

⁹⁴ Cap VI Título III RCAC.

⁹⁵ Albó y Ruiz, 2008.

⁹⁶ El Pacto de Unidad, creado en 2004, agrupaba a las principales organizaciones indígenas originario campesinas del país. El día de la instalación de la AC, el Pacto entregó una propuesta de nueva Constitución, elaborada a partir de encuentros que realizaron en los meses previos, a lo largo del todo el país (Albó y Ruiz, 2008). Más tarde, en mayo de 2007, presentaron una segunda versión, que habría sido asumida por el MAS para la elaboración de los informes de mayoría, por lo que habría tenido una incidencia significativa (Garcés, 2010). Sobre los distintos grupos y su influencia con una perspectiva crítica al proceso, puede consultarse Gamboa (2009 a y 2009b).

⁹⁷ De la Fuente, 2010; Gamboa, 2009a.

⁹⁸ REPAC, 2009:31.

⁹⁹ REPAC, 2009.

Bibliografía

- Albó, Xavier y Carmen B. Ruiz. (2008). Presentación. *Tinkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. Edición Especial, 11 (23-24):7-12.
- Asbún, Jorge. (2009). El proceso constituyente actual en Bolivia: la constante tensión entre libertad y autoritarismo. En José Serna de la Garza. *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas*. México: UNAM. Disponible en: <http://bcn.cl/2ds2x> (abril, 2020)
- Carrasco, Inés y Xavier Albó. (2008). Cronología de la Asamblea Constituyente. *Tinkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. Edición Especial, 11 (23-24):101-121.
- De la Fuente, José. (2010). El difícil parto de otra democracia. La Asamblea Constituyente de Bolivia. *Latin American Research Review*. Special Issue: 6-26.
- Gamboa, Franco. (2009a). Las razones del fracaso: la Asamblea Constituyente en Bolivia como democracia bloqueada. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 143:57-99.
- (2009b). *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia Política de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung e.V.
- Garcés, Fernando (responsable sistematización). (2010). El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado. Sistematización de la experiencia. La Paz.
- REPAC. (2009). Memoria Institucional 2006 - 2009. [pdf] Segunda edición. Disponible en: <http://bcn.cl/2d7jk> (febrero, 2020).
- Rodríguez, Eduardo. (2009). La maduración del poder constituyente en Bolivia. En Jhon Crabtree, George Gray y Laurence Whitehead (editores). *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. La Paz: Plural editores: 161-177.
- Tribunal Suprema Electoral. (2012). *Altras Electoral de Bolivia*. Tomo I. 2a edición.
- Zubieta, Juan. (2008). El devenir de los Encuentros Territoriales en la Asamblea Constituyente. *Tinkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. Edición Especial, 11 (23-24):65-75..

Textos normativos

- Decreto Supremo N° 28.438, de 15 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://bcn.cl/2d4zu> (mayo, 2020).
- Decreto Supremo N° 28.627, de 6 de marzo de 2006. Disponible en: <http://bcn.cl/2d770> (febrero, 2020)
- Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente del 6 de marzo de 2006. Disponible en: <http://bcn.cl/2dq13> (abril, 2020).

Ley de convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a al Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales, 6 de marzo de 2006. Disponible en: <http://bcn.cl/2ds2y> (abril, 2020).

Ley N° 3091 de 06 de julio de 2005. Disponible en: <http://bcn.cl/2d4zu> (febrero, 2020).

Ley N° 2631 de 20 de febrero de 2006. Disponible en: <http://bcn.cl/2ds2y> (abril, 2020)

Ley N° 3728 de 04 de agosto de 2007. Disponible en: <http://bcn.cl/2d6ox> (febrero, 2020).

Reglamento General de la Asamblea Constituyente. Disponible en: <http://bcn.cl/2d8hx> (febrero, 2020).

Anexo

La tabla N° 1 presenta las comisiones permanentes con su delimitación temática y el número de integrantes que efectivamente las conformaron

Tabla N° 1. Temas de las comisiones de la AC

	Temas	N° de integrantes
1	Visión País	15
2	Ciudadanía, Nacionalidad y Nacionalidades	9
3	Deberes, Derechos y Garantías	9
4	Organización y Estructura del nuevo Estado (Ejes temáticos: estructura política y social del Estado Unitario Plurinacional, régimen de organización mixta del Estado, poder moral y poder social)	15
5	Poder Legislativo	7
6	Poder Judicial	11
7	Poder Ejecutivo	7
8	Otros Órganos del Estado	8
9	Autonomías departamentales, provinciales, municipales e indígenas, descentralización y organización territorial	25
10	Educación e interculturalidad	17
11	Desarrollo Social Integral	11
12	Hidrocarburos	17
13	Minería y Metalurgia;	7
14	Recursos Hídricos y Energía	7
15	Desarrollo Productivo Rural, Agropecuario y Agroindustrial	13

16	Recursos Naturales Renovables, tierra, territorio y medio ambiente;	17
17	Desarrollo Integral Amazónico	11
18	Coca	7
19	Desarrollo Económico y Finanzas	15
20	Fronteras Nacionales, relaciones internacionales e integración	9
21	Seguridad y Defensa Nacional	7

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 24 del Reglamento y Gamboa (2009a).

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)