

La Comisión de Venecia del Consejo de Europa: composición, actividades y la adopción de opiniones

Serie Minutas N° 105-21, 06/12/2021

Resumen

Esta Minuta ha sido elaborada para sintetizar los antecedentes relativos a la Comisión de Venecia, su composición y actividades, así como la metodología de trabajo para la adopción de opiniones jurídicas de carácter consultivo, a solicitud de un parlamentario chileno.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes generales

En los primeros meses de 1990, en el contexto del fin de la guerra fría y el inicio de las transiciones a la democracia en los países de la Europa central y oriental, el Comité de Ministros del Consejo de Europa autorizó la iniciativa de crear una comisión de expertos independientes en el campo del derecho constitucional que pudiera entregar asistencia en ese proceso. En esas condiciones, 18 miembros del Consejo de Europa -por iniciativa del gobierno italiano- adoptaron el *Acuerdo Parcial que establece la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho*, como órgano consultivo que asesore al Consejo de Europa y a sus Estados miembros (21 en ese entonces) y no miembros -especialmente de Europa central y oriental.¹

Por tanto, la Comisión de Venecia -denominación habitual, dado que esa ciudad italiana es la sede donde sesiona de manera plenaria cuatro veces en el año- es parte del Consejo de Europa (CdE), organización internacional de carácter regional que reúne a los países del continente europeo que cumplen con los requisitos democráticos para la membresía. Creado en 1949, el CdE cuenta con 47 Estados miembros y, según el artículo 1 de su Estatuto, tiene la finalidad de “realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social”.² Entre sus propósitos se encuentran la defensa de los derechos humanos, la democracia pluralista y la preeminencia del derecho, además de promover la identidad europea entre todos los ciudadanos del continente. Su estructura orgánica principal está integrada por el Comité de Ministros, compuesto por los cancilleres de todos los miembros, una Asamblea Parlamentaria y una Secretaría General; además cuenta con un Congreso de Poderes Locales y Regionales, un Comisario para los Derechos Humanos -electo por la Asamblea- y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Las instituciones del CdE tienen sede permanente en Estrasburgo (Francia), lugar donde también funciona la secretaría de la Comisión de Venecia.

Desde sus comienzos, la labor principal de la Comisión de Venecia ha consistido en aconsejar a los países europeos -y, crecientemente, no sólo europeos- en asuntos constitucionales con el propósito de mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas, los sistemas de justicia, y la protección de los derechos humanos. En ese sentido, en el marco de su 30^º aniversario, su presidente declaró que la Comisión es hoy un punto de referencia “para la elaboración de estándares internacionales sobre el Estado de derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos”.³ Esa visión estuvo detrás

- 1 CONSEJO DE EUROPA, *Resolution (90) 6. On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy Through Law*, adopted by the Committee of Ministers at its 86th Session, 10 May 1990, Article 1, p. 2, disponible en: <https://rm.coe.int/on-a-partial-agreement-establishing-the-european-commission-for-democr/1680535949> [acc. 01/12/21].
- 2 CONSEJO DE EUROPA, *Estatuto del Consejo de Europa*, Londres, el 5 de mayo de 1949, Artículo 1 a), disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/europa/introduccion/estatuto.htm> [acc. 02/12/21].
- 3 Palabras del presidente de la Comisión de Venecia, Gianni Buquicchio, citadas en: DIARIO CONSTITUCIONAL, “Comisión de Venecia, encargada de velar por el respeto al Estado de derecho,

de la decisión adoptada por el Comité de Ministros del CdE en 2002, al reformar el Estatuto de la Comisión de Venecia, que permitió el ingreso como miembros de pleno derecho de países no europeos, siendo Chile el primer país de América Latina en hacerlo en 2005.

2. La Comisión de Venecia: composición, objetivos y actividades

Siendo un órgano consultivo del Consejo de Europa, la Comisión de Venecia estuvo compuesta desde el inicio por los Estados europeos miembros del CdE, pasando de los 18 países fundadores a incorporar actualmente a los 47 miembros de esta organización regional. En 2002, el Comité de Ministros del CdE aprobó una reforma al Estatuto de la Comisión de Venecia, que pasó a basarse en un *Acuerdo Ampliado* que permitió la adhesión como miembros de pleno derecho de Estados no miembros del CdE y, en la práctica, de países fuera del continente europeo, “deseando dar a esos Estados la posibilidad de tomar parte en el trabajo de la Comisión en pie de igualdad”.⁴

En este contexto, el Comité de Ministros admitió en mayo de 2005 la solicitud de Chile para integrarse como miembro pleno de la Comisión de Venecia⁵, lo que se concretó formalmente el 1 de octubre de 2005. De este modo fue el segundo país no europeo -después de Kirguistán- y el primero de América Latina en sumarse como miembro, algo que realizarían posteriormente otros cuatro países latinoamericanos.⁶ Otros países de América Latina han seguido participando en calidad de observadores, como lo hacían desde mediados de los noventa.⁷ Con el ingreso más reciente de Canadá (2019), la Comisión de Venecia cuenta con la participación de 62 Estados miembros (de ellos, 47 europeos, y otros 15 del continente americano, Asia y el norte de África), 1 Estado asociado, 4 Estados observadores, y 5 Estados y organizaciones internacionales con estatus especial de cooperación -entre ellas, la Organización de Estados Americanos (OEA).⁸

Cuadro 1. Participación en la Comisión de Venecia

TIPO DE PARTICIPACIÓN	ESTADOS Y ORGANIZACIONES	
	ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE EUROPA (47)	
MIEMBROS PLENOS (62)	ESTADOS NO MIEMBROS DEL	Argelia, Brasil, Canadá, Chile, Corea del Sur, Costa Rica, Estados Unidos, Israel,

celebra el 30 aniversario de su creación”, *Diario Constitucional*, 12 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/2020/05/12/comision-de-venecia-encargada-de-velar-por-el-respeto-al-estado-de-derecho-celebra-el-30-aniversario-desde-su-creacion/> [acc. 01/12/21].

- 4 CONSEJO DE EUROPA, *Resolution Res (2002) 3, adopting the revised Statute of the European Commission for Democracy through Law*, adopted by the Committee of Ministers at the 784th meeting of the Ministers’ Deputies, 21 February 2002, p. 1, disponible en: <https://rm.coe.int/adopting-the-revised-statute-of-the-european-commission-for-democracy-16804e6486&format=native> [acc. 01/12/21].
- 5 EFE, “Chile se convierte en el 47 Estado de la Comisión de Venecia”, *Infobae*, 27 de mayo de 2005, disponible en: <https://www.infobae.com/2005/05/27/186456-chile-se-convierte-el-47-estado-la-comision-venecia/?outputType=amp-type> [acc. 02/12/21].
- 6 Se trata de Perú (2009), Brasil (2009), México (2010), y Costa Rica (2016).
- 7 Son los casos de Argentina y Uruguay (1995).
- 8 CONSEJO DE EUROPA, *Members of Partial Agreement Venice Commission*, disponible en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list1?module=partial-agreement-members&numeroAp=9> [acc. 01/12/21].

	CONSEJO DE EUROPA (15)	Kazajistán, Kosovo, Kirguistán, Marruecos, México, Perú, Túnez
MIEMBROS ASOCIADOS (1)	Belarús	
OBSERVADORES (4)	Argentina, Japón, la Santa Sede, Uruguay	
ESTATUS ESPECIAL (5)	Sudáfrica, Palestina, Unión Europea, OEA, OSCE/ODIHR	

Fuente: Elaboración propia, en base a información del CONSEJO DE EUROPA⁹

Mapa. Membresía en la Comisión de Venecia (según estatus)



Fuente: CONSEJO DE EUROPA¹⁰

En cuanto a su integración, la Comisión de Venecia se conforma con “miembros individuales” que tienen el carácter de expertos independientes con expertise académica de alto nivel en materia de instituciones democráticas en los campos del derecho y la ciencia política, como también jueces de tribunales supremos o constitucionales o miembros de parlamentos. Si bien son nombrados por cada uno de los Estados miembros de pleno derecho para servir un período de cuatro años renovable, como integrantes de la Comisión deben desempeñar su cargo en su competencia individual sin recibir o aceptar instrucciones.¹¹

Cada Estado miembro nombra un titular y un suplente o alterno -que puede reemplazar al titular en distintas circunstancias- que cuenta con derecho a un voto. Sin embargo, los integrantes de la Comisión no deben votar en opiniones relacionadas con el Estado que los nominó o del cual es nacional o si el Presidente considera que existe un potencial conflicto de interés.¹² Los Estados

9 CONSEJO DE EUROPA, *Members of the Venice Commission. Member States*, disponible en: <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx?lang=EN> [acc. 01/12/21].

10 CONSEJO DE EUROPA, *Membership of the Commission (members, associate member, observers and countries with special status)*, disponible en: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_member_states_map&lang=EN [acc. 01/12/21].

11 CONSEJO DE EUROPA, *Resolution Res (2002) 3, adopting ..., op. cit.*, Article 2.

12 CONSEJO DE EUROPA, *Rules of Procedure European Commission for Democracy through Law*

asociados u observadores pueden nombrar un miembro individual que, con autorización del Presidente, puede argumentar oralmente o por escrito sobre las materias en discusión, pero no tiene derecho a voto. Por su parte, los integrantes nombrados por Estados no miembros del Consejo de Europa que son miembros de la Comisión de Venecia no tendrán derecho a voto en asuntos presentados por los órganos del Consejo de Europa.¹³

En tal calidad, Chile cuenta actualmente como miembro titular con el Sr. Gonzalo García Pino, y miembro suplente el Sr. José Ignacio Vásquez Márquez, ambos jueces del Tribunal Constitucional. Su mandato expira el 7 de agosto de 2024.¹⁴

La Comisión de Venecia tiene como propósito fundamental proveer consejo jurídico a sus Estados miembros, así como colaborar con Estados no miembros y organizaciones internacionales interesadas, en su campo de acción que está marcado por las garantías que ofrece el derecho al servicio de la democracia. En esta labor de promover el Estado de derecho y la democracia, la Comisión asesora en cuanto a reformas constitucionales y legales sobre la base de los estándares democráticos europeos y la experiencia internacional, contribuyendo a diseminar las buenas prácticas en materia de instituciones democráticas, sistemas de justicia, y derechos humanos y libertades fundamentales, así como a la contribución del autogobierno local y regional en la mejora de la democracia.¹⁵

De esa manera, la acción de la Comisión se sustenta en tres principios básicos de la “herencia constitucional europea”, a saber, la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. En ese marco se identifican tres áreas clave de acción¹⁶ de la Comisión de Venecia:

- a. instituciones democráticas y derechos fundamentales, lo que incluye opiniones y estudios sobre las reformas constitucionales que establecen las bases de un Estado democrático, y las garantías legales y constitucionales para la protección de los derechos y libertades fundamentales, entre otros.
 - b. justicia constitucional y justicia ordinaria, proveyendo consejo a través de las opiniones *amicus curiae*, y generando instancias de diálogo y cooperación con los tribunales constitucionales a través del Joint Council on Constitutional Justice, entre otros.
 - c. elecciones, referendums y partidos políticos, a través de opiniones sobre proyectos de legislación electoral, y elaborando estándares en materia electoral y de referendums, e informes sobre partidos políticos, entre otros.
- Dentro de esas áreas de acción, la Comisión implementa diverso tipo de

(*Venice Commission*), adopted by the Venice Commission at its 50th Plenary Session and last amended at its 116th Plenary Session, Venice, 19-20 October 2018, Article 13, disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)018-f) [acc. 01/12/21].

13 CONSEJO DE EUROPA, *Resolution Res (2002) 3, adopting ...*, *op. cit.*, Article 2 number 5.

14 CONSEJO DE EUROPA, *Mandates of the Members of the Venice Commission*, disponible en: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=03_Mandates_members&lang=EN [acc. 01/12/21].

15 CONSEJO DE EUROPA, *For Democracy Through Law*, disponible en: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN [acc. 01/12/21]; CONSEJO DE EUROPA, *Resolution Res (2002) 3, adopting ...*, *op. cit.*, Article 1.

16 CONSEJO DE EUROPA, *The Commission's activities*, disponible en: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN [acc. 02/12/21].

actividades¹⁷, entre las que destacan:

- Elaboración de opiniones: como parte de la principal labor de entregar consejo legal, la Comisión recibe solicitudes de opinión de parte de las entidades autorizadas -se desarrolla en el siguiente apartado- que son elaboradas por grupos de miembros con apoyo de la secretaría. En primer lugar, existen las “opiniones jurídicas”, relativas a proyectos de ley o legislación vigente que le son sometidos a consideración, por los Estados y otros miembros de la Comisión, así como por órganos del CdE. Por otro lado, existen las “opiniones *amicus curiae*” a solicitud de tribunales constitucionales o la Corte Europea de Derechos Humanos respecto a asuntos constitucionales comparados o de derecho constitucional -no en cuanto a la constitucionalidad de un acto o disposición legal. Por último, las “opiniones *amicus ombud*” que le realizan las instituciones de defensoría u *Ombudsperson* en relación a la legislación que regula su trabajo.

- Organización de conferencias y seminarios: que se realizan en asociación con tribunales constitucionales, parlamentos, comisiones electorales centrales y universidades en relación a las distintas materias que son objeto de su competencia, para favorecer el diálogo, intercambio de experiencias, y creación de redes de colaboración.

- Realización de estudios e informes: elaborados por grupos de miembros de la Comisión, con el apoyo de su secretariado, y eventualmente con la participación de expertos externos convocados para esa tarea, en los distintos tópicos que son competencia de la Comisión. Asimismo, editan boletines con antecedentes de jurisprudencia constitucional, compilaciones de casos resueltos por tribunales constitucionales o equivalentes (base de datos CODICES), y guías de estándares en materia de Estado de derecho y materias electorales (*Rule of Law Checklist, Code of good practice in electoral matters, Code of good practice on referendums*) que han recibido, en ocasiones, el respaldo de órganos del CdE.

3. Opiniones legales de carácter consultivo: requirentes y procedimiento para su elaboración

Dentro de su mandato, la Comisión de Venecia debe entregar opinión a requerimiento de un conjunto de entidades que participan en los trabajos de la propia Comisión, y tienen reconocida la facultad de solicitar dicho pronunciamiento. El espectro de temas es amplio, siempre dentro de las competencias materiales de la Comisión -instituciones democráticas, derechos fundamentales, y Estado de derecho-, y su “opinión jurídica” puede ser requerida por los Estados miembros, por organizaciones internacionales que participen en los trabajos de la Comisión, y por los siguientes órganos del Consejo de Europa: Comité de Ministros, Asamblea Parlamentaria, Congreso de Poderes Locales y Regionales, y Secretaría General. Por último, un Estado no miembro de la Comisión podría realizarle una solicitud de opinión, pero debe hacerla a través

17 *Ibidem.*; CONSEJO DE EUROPA, *For Democracy Through Law, op. cit.* Ver también: Biglino Campos, Paloma, “Nota a la opinión de la Comisión de Venecia sobre los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional”, en: *XXIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, 2018, pp. 105-122, en pp. 107-108, disponible en: https://www.venice.coe.int/files/articles/BIGLINO_CAMPOS_Paloma_opinion_Spain.pdf [acc. 02/12/21].

del Consejo de Ministros.¹⁸

Estas solicitudes de opinión -no se trata de quejas, demandas o denuncias- deben hacer referencia a proyectos de ley o legislación ya vigente, y en su caso también sobre disposiciones constitucionales. La opinión que, después de seguir un procedimiento dialogado con las partes concernidas en el país, emita la Comisión de Venecia tendrá un carácter no vinculante, ya que se trata de un órgano consultivo. La metodología de trabajo consiste, si resulta admisible la solicitud, en conformar un grupo de trabajo con informantes -esencialmente entre sus propios miembros- que elabora un borrador de opinión a través de un proceso de diálogo con las autoridades nacionales y otros actores clave, que luego será debatido y, eventualmente, adoptado por la Comisión y sus recomendaciones se convierten en públicas.

Si bien las sesiones de la Comisión se desarrollan, por regla general, en privado, cuando se esté considerando la adopción de una opinión respecto a una situación en un país miembro del Acuerdo Ampliado éste podrá estar presente. En concreto, se establece que podrá asistir con derecho a usar la palabra un representante del país concernido, y también representantes de instituciones interesadas de ese mismo país, durante la discusión -pero no en la votación. Sin embargo, las opiniones que adopte la Comisión serán de carácter público.¹⁹

Cuadro 2. Procedimiento de elaboración de una opinión - Comisión de Venecia

FASES	PASOS
Requerimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de la solicitud (es usual que se envíe por medio de una carta dirigida al presidente de la Comisión) • Admisibilidad (legitimación activa, competencia material)
Labor del grupo de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Se conforma grupo de trabajo (miembros y, en su caso, expertos, con apoyo de la secretaría) • Elabora borrador de opinión sobre cumplimiento del texto examinado con estándares internacionales, y propone mejoras • Visita al país para conversar con autoridades, la sociedad civil y otras partes interesadas
Elaboración de borrador final	<ul style="list-style-type: none"> • Redacta el borrador de opinión final • Remisión del borrador final a todos los miembros de la Comisión, con carácter previo a la sesión plenaria
Adopción de la opinión	<ul style="list-style-type: none"> • Discusión del borrador final en una subcomisión y con autoridades nacionales (de ser necesario) • Discusión y adopción²⁰ de la opinión por la sesión

18 CONSEJO DE EUROPA, *Resolution Res (2002) 3, adopting ...*, op. cit., Article 3 number 2 and 3.

19 CONSEJO DE EUROPA, *Rules of Procedure...*, op. cit., Article 9 number 2, and Article 11.

20 Excepcionalmente, la Comisión endorsa -en lugar de adoptar- una opinión, cuando quiere expresar su acuerdo con el borrador de los informantes, pero existen circunstancias que hacen innecesario entrar en detalle ya que el texto ha sido bien adoptado o bien abandonado por el

	plenaria de la Comisión
Publicación de la opinión	<ul style="list-style-type: none"> • Envío de la opinión al órgano o entidad requirente • Publicación del texto final de la opinión en el sitio web de la Comisión

Fuente: Elaboración propia, en base a los antecedentes del CONSEJO DE EUROPA²¹

En los casos en que el requirente es un Estado, esta prerrogativa corresponde al Jefe de Estado, al Gobierno y al Parlamento. En este último supuesto, la experiencia comparada reciente permite inferir que la normativa legal y reglamentaria de cada Congreso deberá establecer qué órganos pueden realizar esa solicitud en nombre del Parlamento. Así, por ejemplo, en el caso de España se ha señalado que podría hacerlo una comisión parlamentaria, y en el caso de Perú el Presidente del Congreso remitió vía oficio una carta al presidente de la Comisión de Venecia haciendo la solicitud.²²

destinatario de la recomendación; ver: CONSEJO DE EUROPA, *The Commission's activities*, op. cit.

21 CONSEJO DE EUROPA, "How an opinion is prepared", en: CONSEJO DE EUROPA, *The Commission's activities*, op. cit.

22 Baeza, Lorena y Larraz, Irene, "La Comisión de Venecia no investiga a España a petición del Partido Popular, como dice Pablo Casado", *Newtral*, 18-12-2020, disponible en: <https://www.newtral.es/fact-check-pablo-casado-comision-venecia/20201218/> [acc. 03/12/21]; Zubieta Pacco, René, "Comisión de Venecia: las claves de su opinión tras pedido de Pedro Olaechea", *El Comercio*, 14-10-2019, en: <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/comision-de-venecia-las-claves-de-su-opinion-tras-pedido-de-pedro-olaechea-noticia/> [acc. 03/12/21].