Boletín N° 11.756-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Guillier, señoras Allende, Muñoz y Provoste y Honorable Senador señor Bianchi, para incorporar en la Carta Fundamental la iniciativa popular de ley.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

"INICIATIVA POPULAR DE LEY"

1.- ANTECEDENTES Y FUNDAMENTO

Para Robert Dahl (1989) uno de los principios base de una "democracia ideal" es la participación efectiva: esto es, no sólo el hecho de carácter potencial de ser "ciudadano si se quiere ", sino la posibilidad real que sus planteamientos, posturas e intereses sean escuchados, así como dar a conocer éstos al resto de la comunidad.

La creciente apelación directa a la ciudadanía para decidir asuntos públicos es una de la constante que enfrentan las distintas democracias, particularmente latinoamericanas en la actualidad. Y es que el escenario internacional y los cambios tecnológicos, condicionan no tan solo la economía, sino que las estructuras internas de cada territorio.

La democracia es por naturaleza un espacio de conflicto (es inherente a la política). Con la movilización de los distintos actores sociales, la forma de cómo se toman las decisiones, además de una respuesta institucional insatisfactoria a dichas demandas, dan corno resultado constantes cuestionamientos a la vieja democracia representativa, donde el único canal de expresión pública se concentre en las votaciones populares, siendo todos ellos insuficientes para comprehender la complejidad social.

Existen distintos mecanismos de la democracia directa[1] 1 como por ejemplo los referéndums, revocatoria, consultas populares y la iniciativa popular de ley[2]. Esta última, se extiende por

[1] Por democracia directa se entiende a un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades (Altman, 20 10:10)

[2] Mecanismo al que también se le conoce con otros nombres tales como *agenda (setting initiative)* (iniciativa de agenda), *volksmotion* (moción popular), *submission right* (derecho de presentación) *indirect initiative process* (proceso de iniciativa indirecta) entre otros (IDEA, 2008:83)

una gran parte de los distintos ordenamientos constitucionales. De acuerdo al Manual de Democracia Directa publicado por *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), la iniciativa de agenda (*agenda initiative procedure*) es "el derecho de un grupo de votantes, que cumplen con los requisitos predeterminados, a iniciar un proceso para revisar la legislación, introducir una nueva norma, o reformar la constitución (Hernández y Vargas, 2016:2). Sin embargo, constituye una herramienta de control de agenda y no una herramienta de decisión política.

Los Medios de Democracia Directa ofrecen mayores oportunidades para la participación, vuelven a los ciudadanos más virtuosos y cívicamente despiertos y, en cierto sentido, más libres (Qvortrup, 1999).

El actual escenario interno de Chile es el reflejo de una Democracia informativa, que padece de una crisis de representación y legitimidad ante la ciudadanía, donde fenómenos como el voto voluntario y una ciudadanía activa han desencadenado una importante abstención electoral. Esta desafección se profundiza aún más cuando no existen instrumentos que fomenten de manera efectiva la participación ciudadana.

El sistema político chileno posee fuertes rasgos presidencialistas, los cuales se observan en la preeminencia del Poder Ejecutivo, particularmente en el proceso de formación de las leyes.

Según IDEA "la iniciativa de agenda, como un mecanismo de democracia directa, ofrece un medio funcional para que ciudadanos y legisladores compartan el poder"[3].

Existen dos tipos de iniciativa Legislativa Popular (ILP): "la directa y la indirecta. La primera está relacionada con la capacidad de presentar una iniciativa directamente aprobada o rechazada por los ciudadanos en una consulta popular vinculante. La ILP indirecta consiste en presentar la propuesta al Parlamento para que ahí se apruebe, rechace o modifique" (Hevia, 2010:161)[4].

[3] IDEA: *Op. Cit.* Pág. 93

[4] Hevia, Felipe. *La iniciativa legislativa popular en América Latina en Convergencia*, N° 52, Año 2010, p, 161.

La tendencia mundial indica que el uso de mecanismos de democracia directa está en ascenso, por lo que se hace necesario iniciar la discusión y ampliar los márgenes de acción ciudadana en nuestra democracia.

Legislación comparada

La iniciativa ciudadana de ley no es una institución extraña del Derecho comparado, puesto que según los registros de *Direct Democracy* de IDEA (2014), el 23,7% de los países (de un total de 186 en la base de datos) poseen dentro de sus disposiciones legales, mecanismos que facultan la iniciativa popular de ley.

Actualmente, **los países de las Américas en los que se pueden presentar iniciativas populares son**: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (IDEA, 2014).

A partir del trabajo de la Biblioteca del Congreso Nacional titulado *"Iniciativa ciudadana de ley: Alcances y legislación comparada"* (2016) elaborado por Rafael Hernández y Andrea Vargas, establece las distintas directrices que sustentan las leyes marco en cada país.

En lo que respecta a los **requerimientos de adhesión**, la Constitución Mexicana establece el derecho a iniciar leyes o decretos le compete a los ciudadanos en un equivalente, por lo menos, al 0,13% de la lista nominal de electores; para el caso de Uruguay, se requiere el apoyo del 25% del total de ciudadanos habilitados para votar; en Nicaragua se requieren cinco mil firmas y; para el caso de Venezuela (con una aplicación de estos mecanismos de Democracia Directa) se necesita del 0,1% de la población electoral.

Dentro de la formalidad de la presentación, algunos ordenamientos solicitan, exigen además de una cantidad de firmas, **requisitos de distribución territorial**: en Brasil además del requisito de las firmas del 1% del electorado, esta cantidad debe estar distribuida en cinco estados con no menos de 0,3% de los electores de cada uno de ellos; mientras que en Argentina se requiere a dicha cantidad (1%) repartida en seis distritos electorales. El caso más ilustrativo es el de Suiza, que exige la concurrencia por mayoría del voto de la población y de la mayoría de los cantones para aprobarla.

La presentación misma de la iniciativa popular posee distintas formalidades, como en la caso de Perú e Italia que exigen del proyecto, un articulado ya diseñado, mientras que en el otro extremo, la Asamblea de Costa Rica dispone de una oficina encargada de dar argumentos a la iniciativa de carácter no formulada, es decir, la idea de legislar una temática en particular.

En los plazos para la recolección de firmas, estos varias entre los seis meses (Paraguay y Colombia) y año y medio (Suiza).

Finalmente, dentro de las características, se encuentran materias restringidas para su modificación, como por ejemplo una Reforma Constitucional, Tratados internacionales, Tributos, Defensa Nacional, elecciones, Presupuestos y en materia penal. Así también, para los casos de Nicaragua y España no son admisibles aquellas referidas a una ley orgánica.

Dicho lo anterior, es importante constatar que los mecanismos de la democracia directa, del cual uno de ellos es la iniciativa popular de ley, están presentes en los ordenamientos institucionales de países de todos los continentes, no constituye una herramienta de control político, sino más bien, un instrumento de control de agenda por parte de la ciudadanía.

El caso chileno

Chile, desde 1990 en adelante, posee una nula experiencia a nivel constitucional de democracia directa, bajo ningún mecanismo, salvo lo que se realiza con algunos municipios.

Actualmente, nuestra Constitución Política de la República establece que el proceso legislativo se puede iniciar en la Cámara de Diputados o el Senado a través de un Mensaje Presidencial o de una moción parlamentaria.

Chile es uno de los países que posee una de las constituciones más restrictivas en lo que respecta a la democracia directa. Ejemplos: plebiscitos 80 (nueva constitución), 88 (rechazo a la propuesta militar) y 89 (reforma constitucional), dado el contenido del artículo 128 de la Constitución, con el fin de dirimir un conflicto con el poder legislativo respecto de reformas constitucionales.

La incorporación de la iniciativa ciudadana de ley a la Constitución chilena ha sido un tema recurrente desde 1995, para lo cual se han presentado 9 proyectos de reforma constitucional, en diversos sentidos y con distintas limitaciones. Sin embargo, ninguno de ellos logró tener un avance significativo en el parlamento.

La participación política de nuestros ciudadanos es la base de nuestra democracia, por ello, se hace necesario actualizar nuestra Carta Política, a fin de fortalecer dicha participación y fortalecer los canales de participación institucional en nuestra democracia. Como decía John Dunn (1979) "ser soberano un día cada cuatro años tiene mucho aire a placebo (16)".

Forma parte de la democracia no sólo los elementos de representación de la ciudadanía. Es menester fortalecer la participación directa e involucrar a los ciudadanos en la creación de los cuerpos normativos que los regirán en el futuro.

II. CONTENIDO

Este proyecto de reforma constitucional agrega la iniciativa popular de ley corno una nueva forma de activar la tramitación de un proyecto de ley.

La reforma en cuestión no limita las materias sobre las cuales pueden ser objeto de iniciativa popular de ley. Sin embargo, en aquellas materias que la Constitución califica de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la Cámara de Origen remitirá los antecedentes a éste, a fin de que se pronuncie fundadamente sobre dicha iniciativa, pudiéndola aceptar o rechazar.

Finalmente, la regulación del procedimiento y tramitación de la iniciativa popular de ley se entrega a una ley orgánica constitucional.

Por ello, es que vengo en someter a la aprobación de este H. Congreso Nacional el siguiente proyecto de reforma constitucional:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

"Artículo único: Modificase la Constitución Política de la República en el siguiente sentido:

1) Reemplázase, en el inciso primero del artículo 65, la expresión "o por moción de cualquiera de sus miembros" por la frase:", por moción de cualquiera de sus miembros o por iniciativa popular."

2) Intercálase el siguiente inciso segundo al artículo 65, pasando el actual inciso segundo a ser inciso tercero y así sucesivamente:

"Un dos coma cinco por ciento de los ciudadanos con derecho a sufragio podrá presentar ante el Congreso Nacional una iniciativa popular de ley, con preferencia para su tramitación y despacho. Si la iniciativa de ley es de aquellas materias que la Constitución califica de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, la Cámara de Origen remitirá los antecedentes a éste, a fin de que se pronuncie fundadamente sobre dicha iniciativa, dentro de los 120 días siguientes a su despacho, pudiéndola aceptar o rechazar. Una ley orgánica constitucional regulará el procedimiento y tramitación de la iniciativa popular de ley.”.

ALEJANDRO GUILLIER A.
SENADOR

ISABEL ALLENDE B.
SENADORA

ADRIANA MUÑOZ D.
SENADORA

YASNA PROVOSTE C.
SENADORA

CARLOS BIANCHI CH.
SENADOR