Boletín N° 10.855-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción del Honorable Senador señor Navarro, con el que incorpora un Capítulo XVI, nuevo, en la Carta Fundamental para establecer los referendos revocatorios respecto de los cargos que indica.

I.- Antecedentes:

1.- Vale partir señalando que [1]los mecanismos de democracia participativa vienen a complementar la democracia representativa en las sociedades actuales. Los mecanismos participativos (consultivos, deliberativos y directos) vienen a enriquecer los contenidos de la democracia, proporcionando una mayor sensibilidad de parte de los representantes respecto de las demandas ciudadanas.

2.- Cómo realizar una adecuada recepción de las sensibilidades y demandas ciudadanas a la hora de tomar las decisiones por parte de los representantes, o bien, cómo concederle la toma de decisiones directa a la ciudadanía, para luego ejecutar su mandato, son algunas de las interrogantes que los mecanismos de democracia participativa buscan responder. Estos a su vez pueden clasificarse en los 3 grupos descritos en el número anterior.[2]

3.- Para estos efectos, [3]los mecanismos directos reducen, precisamente, la desventaja que presentan los dos grupos de mecanismos presentados anteriormente (consultivos y deliberativos), que representan principalmente a grupos sociales organizados o a un reducido grupo de ciudadanos. Los mecanismos de democracia directa buscan hacer participar a todos los ciudadanos posibles en la toma de decisiones. Se reconocen, al menos, tres tipos de mecanismos en este grupo, estos son, las asambleas, las "teledemocracias" y los plebiscitos-referéndums. Cabe destacar que, a diferencia de los dos grupos de mecanismos anteriores -consultivos y deliberativos-, los mecanismos de democracia directa sí son, por lo general, vinculantes.

4.- En Latinoamérica, al igual que en el resto del mundo, se ha apreciado un notable crecimiento de los mecanismos de democracia directa como los Plebiscitos, Referendos, y Consultas Populares.[4]

5.- Según Altman, se entiende por democracia directa "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". Por otra parte, Zovatto, entiende como democracia directa "Las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas, y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativos y Ejecutivos".[5]

La discusión respecto a la utilización de Mecanismos de Democracia Directa (MDD) ha sido amplia y abundante. Quienes se encuentran a favor de los MDD, argumentan

que: se combate la alienación y la apatía, y que las decisiones son aún más legítimas, pues se tiene el respaldo de la ciudadanía. También se asegura que, con estos mecanismos se lleva la política "a la calle ", logrando así que las personas se involucren en los procesos políticos. Como señala Qvortup, los MDD entregan más oportunidades de participación, los ciudadanos se comprometen cívicamente. Respecto a sus consecuencias O'Donnell postula que, los plebiscitos en situaciones de democracia delegativa, permiten que los líderes utilicen los MDD para superar los bloques y contrapesos que puedan afectar la realización de una política impulsada por éstos. Por otro lado, entre los argumentos en contra de la utilización de estos mecanismos se encuentran que: el ganador se lleva todo, por lo que es un juego de suma cero. Otros arguyen que, puede existir un aprovechamiento por parte de grupos minoritarios con recursos suficientes, con el fin de maximizar los beneficios propios.[6]

6.- Entre los diversos mecanismos de democracia directa, entendida según David Altman en términos institucionales y procedimentales, como "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", la realización de consultas populares vía referéndum, o plebiscito, es una de las formas más tradicionales y ampliamente utilizadas, en diferentes sistemas y regímenes políticos.[7]

7.- Altman, en una "sofisticada tipología sobre los instrumentos de democracia directa ", define estos mecanismos de acuerdo al origen de la iniciativa. Así, de los tipos de mecanismos iniciados "desde arriba ", distingue los plebiscitos consultivos como aquellos donde "el Poder Ejecutivo o el Legislativo consultan la opinión de los ciudadanos en relación con un determinado asunto, opinión sin consecuencias jurídicas; es decir, no es jurídicamente vinculante"; y los plebiscitos facultativos, aquellos donde "el poder político (Ejecutivo, Legislativo, o ambos) presenta una propuesta a la ciudadanía y lo que se decidió se convierte en ley (ya sea ordinaria o como una reforma constitucional)". Por último, respecto de las iniciativas originadas "desde abajo", propone incluir en la clasificación a los referendos revocatorios (recall, mecanismo institucionalizado principalmente en Estados Unidos) instrumentos de carácter vinculante, que "les permite a los ciudadanos destituir y reemplazar a una autoridad electa", y cuyo objetivo está destinado a decidir sobre personas y no temas. Por ello, su uso es menor y reducido a escalas locales. Y en este mismo subgrupo, considera a los referendos facultativos (o simplemente referendos), aquellos que "permiten a los ciudadanos rechazar (vetar) una ley aprobada por la legislatura".[8]

8.- Por otra parte, el Manual de Democracia Directa (2008), publicado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), propone distinguir entre diferentes procedimientos de democracia directa entre ellos: referendos, iniciativas ciudadanas y revocatorias. Al respecto, define al referéndum como aquel "instrumento de democracia directa, que consiste en la votación del electorado sobre un asunto de política pública, como una reforma constitucional o un proyecto de ley. También es conocido como consulta popular o plebiscito". Sobre la iniciativa ciudadana (citizens' initiative), determina que se trata de un "instrumento de democracia directa, que faculta a los ciudadanos a iniciar una votación del electorado,

respecto de una propuesta originada por los propios ciudadanos. Esta proposición puede ser respecto de un nuevo proyecto de ley, de una reforma constitucional, o para la derogación o modificación de una norma ya existente". Finalmente, describe al recall como un "instrumento de democracia directa, que permite a determinado número de ciudadanos, y/o a la autoridad competente, demandar la votación del electorado sobre si un titular electo de la función pública, puede ser removido de su cargo antes de terminar su mandato".[9]

9.- En definitiva, para estos efectos se considerará al referendo como la iniciativa promovida desde el ciudadano, que faculta realizar una consulta al electorado a través de las urnas, sobre una decisión políticamente vinculante.[10]

10.- La revocatoria de mandatos, instrumento también conocido como recall, es el mecanismo de democracia directa menos difundido y escasamente utilizado internacionalmente, debido a que produce una fuerte polarización y ruptura en el desarrollo de los asuntos públicos de gobierno, y conlleva además, un alto stress para el sistema de partidos, ya que en muchas ocasiones este tipo de elección comprende simultáneamente dos votaciones: por un lado, la revocatoria en sí misma; y, por otro, la del candidato sustituto, en caso que se confirme su rechazo. Por estos motivos, la aplicación de esta figura se encuentra limitada, en la mayoría de los casos, al nivel local, o estatal en sistemas federales."[11]

El recall es un instrumento político, diferente al juicio político, o impeachment, que no requiere justificación legal para su aplicación, y cuyo fin se asocia a la idea que los representantes deben permanecer sensibles a la satisfacción de las demandas del electorado y rendir cuentas por ello. El recall puede ser utilizado para revocar el mandato de representantes electos, o para remover autoridades designadas. De acuerdo a IDEA (2008), este mecanismo es más coherente con un sistema presidencial de gobierno y con autoridades del Ejecutivo elegidas directamente, que respecto de sistemas parlamentarios, donde podría estar más en línea con sistemas de representación uninominal, que proporcional.[12]

---

[1] Mecanismos de Democracia Participativa en Australia, Francia, Dinamarca, Alemania y Ecuador, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Contacto: Mario Poblete, mpoblete@bcn.cl, Alejandra Voigt avoigt@bcn.cl 06/09/201. Área de Políticas Sociales y Área de Análisis Legal, Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional. Pág. 1.
[2] Idídem 1. Pág. 3.
[3] Idídem 2. Pág. 4.
[4] Experiencia Extranjera sobre Plebiscito, referendos y consultas populares, Biblioteca del Congreso Nacional. Susana González y Gabriela Dazarola, Asesoría Técnica Parlamentaria, 05/06/2013. Pág. 1.
[5] Idídem 4. Pág. 2.
[6] Idídem 5.
[7] Iniciativa ciudadana de referendos para derogar leyes y revocar mandatos, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Asesoría Técnica Parlamentaria. Área de Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales. Andrea Vargas Cárdenas. 31/03/2016. Pág. 2.
[8] Idídem 7. Pág. 3-4.
[9] Idídem 8. Pág. 4-5.
[10] Idídem 9. Pág. 5.
[11] Idídem 10. Pág. 10.
[12] Idídem 11.

El recall puede ser de iniciativa ciudadana y aprobarse por referendo; o en el menor de los casos, ser promovido por la autoridad "desde arriba" y aprobado por los ciudadanos; e inclusive ser de iniciativa ciudadana, pero aprobada por la autoridad, como en el caso de Uganda.[13]

11.- En cuanto a la aplicación del mecanismo a nivel nacional, estatal o local, Bolivia, Ecuador y Venezuela son los únicos países de la región que admiten la solicitud y convocatoria a referendo para revocar el cargo a todo tipo de autoridades electas, en todos los niveles de gobierno.[14]

En cuanto a las autoridades sujetas a revocatoria, en Bolivia, Ecuador y Venezuela, la Constitución establece la revocatoria de mandatos aplicable a todos los cargos de elección popular, incluido el del Presidente de la República (Art. 240° CP Bolivia, Art. 105° CP Ecuador y Art. 72° CP Venezuela).[15]

En cuanto a los plazos para proceder a la solicitud, en Bolivia, el mecanismo podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del período del mandato, y antes del último año de gestión en el cargo, procediendo solo una vez en cada mandato constitucional (Art. 240° CP). En Ecuador, por su parte, la solicitud podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada, pudiendo realizarse solo un proceso de revocatoria de mandato, durante el período de gestión de la autoridad. En Venezuela, la iniciativa podrá ser presentada transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, no pudiendo hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato, durante el período para el que resultó electo. Por último, en Colombia procede cuando haya transcurrido más de un año, contado a partir del momento de la posesión del cargo del respectivo gobernador o alcalde (Ley 134/1994); mientras en Perú no procede la revocatoria durante el primero y el último año de mandato, salvo en el caso de los magistrados (Art. 21 Ley 26.300/1994).[16]

En cuanto a los requerimientos para solicitar la iniciativa, en Bolivia se exige el respaldo del quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió al servidor público. A su vez, en Ecuador rige como requisito el respaldo no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente y, para el caso de Presidente de la República, se requiere al menos el quince por ciento de inscritos en el registro electoral. Respecto a Venezuela, se pide un número no menor al veinte por ciento de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción. Por otra parte, Colombia requiere de un número de ciudadanos no inferior el 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario (gobernador o alcalde), en tanto que en Perú, se exige el 25% de los electores de una autoridad, con un máximo de 400.000 firmas.[17]

---

[13] Idídem 12.
[14] Idídem 13. Pág. 11.
[15] Idídem 14.
[16] Idídem 15. Pág. 11-12.
[17] Idídem 16. Pág. 12.

En cuanto a las reglas de procedimiento y aprobación de la revocatoria, en Ecuador, si el Consejo Nacional Electoral acepta la solicitud de revocatoria, entonces convocará a referéndum en un plazo de quince días, necesitando para su aprobación la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria del Presidente de la República, en cuyo caso se requiere la mayoría absoluta de los sufragantes. En Colombia, si la Registraduría del Estado Civil aprueba la solicitud de revocatoria, convocará a referendo en un plazo no superior a dos meses, que podrá ser aprobado por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde. En Perú, la revocatoria se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores y la participación de por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón.[18]

12.- El sistema que tenemos hoy en día desmotiva, porque se elige a los alcaldes, diputados o a los mismos Presidentes de la República, y nunca más se tiene la posibilidad de preguntarles o hacerles responder por su compromiso de trabajo. ¿Cuál es la motivación entonces para un Senador con ocho años de elección para seguir trabajando con el mismo ritmo del año uno al año ocho?. Esto dependerá de las personalidades. Pero, sabiendo que a la mitad del período, al cuarto año, los electores se pueden reunir y juntar firmas para aplicar un referéndum revocatorio si no ha cumplido con sus obligaciones, sin duda que todos quienes ostenten cargos públicos de votación directa mejorarán exponencialmente sus desempeños. Pues sabrán que si no se desenvuelven de forma pulcra, honesta y lo más importante, trabajando por la ciudadanía, será esta misma quien tenga una herramienta de medición efectiva, y que sin duda castigará a quienes no cumplen sus promesas o a quienes tras llegar al poder cambiaron, y se acercaron más a las empresas que al pueblo.

El sólo hecho de haber votado a favor de la ley de pesca, en favor de unas pocas familias ricas y en desmedro de todo un país, hubiese sido causal para que millones de personas se organizasen de acuerdo a sus circunscripciones, para pedir un referéndum revocatorio para sus senadores. En cambio, sin esta herramienta, polémicos artículos seguirán siendo aprobados, como la citada "Ley Longueira", pese a que la ciudadanía pidió claramente el ser escuchada y que dicho reglamento se votase en contra.

Tal vez los detractores de este tipo de iniciativa sostendrán que la misma trae inestabilidad y populismo; sin embargo, no logran entender que los tiempos han cambiado, que la gente está empoderada y quiere que a quienes les dieron el voto cumplan con sus palabras de campaña, que velen por sus intereses y no por los de las élites, lo que es una de las grandes razones por las que existe el gran distanciamiento entre la ciudadanía y los políticos.

---

[18] Idídem 17.

13.- Por ello creemos que en Chile debiera existir la posibilidad para hacer referéndum revocatorio en contra de todos quienes son elegidos por sufragio directo, desde la Presidenta de la República hasta los concejales, a la mitad del período y que se dé con una votación mayor a la que la autoridad en cuestión necesitó para ser electa. Pues junto a una nueva constitución, necesitamos cambiar el sistema electoral de forma de tener un método que si motive y provoque la participación de la ciudadanía, como lo sería un referéndum revocatorio. Este tipo de iniciativas obedece a la lógica que dentro de una verdadera democracia a las personas se le deben entregar más derechos para poder participar en la toma de decisiones.

Es por estas razones aquí expuestas que se viene en sugerir la siguiente:

REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE REFERENDO REVOCATORIO.

ARTÍCULO ÚNICO: Modificase la Constitución Política de la República de Chile en el siguiente sentido:

1.- Intercálase en el inciso primero del artículo 5, a continuación del vocablo "plebiscito", seguida de una coma, la expresión: ", del referendo revocatorio ".

2.- Intercálase en el inciso segundo del artículo 15, a continuación del vocablo "elecciones", seguida de una coma, la expresión: ", referendo revocatorio"

3.- Agrégase a la Constitución Política de la República de Chile, un nuevo Capítulo XVI sobre Referendo Revocatorio:

"CAPÍTULO XVI
REFERENDO REVOCATORIO.

Artículo 130. Los cargos de Presidente de la República, Senadores, Diputados, Consejeros Regionales, Alcaldes y Concejales son revocables conforme a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el titular del cargo de elección popular, un número no menor del diez por ciento de los votantes que participaron en la última elección respectiva en la correspondiente circunscripción, podrá solicitar la convocatoria a un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al titular del cargo de elección popular hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los votantes que participaron en la última elección respectiva, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la normas dictadas conforme a ella.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el titular del cargo no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato."