

## Proyecto de Resolución

### I. Antecedentes

La democracia hoy en día tiene diversas expresiones de acuerdo al sistema de gobierno de cada país. Sistemas parlamentarios o presidenciales, unificados o federales y dentro de estos, con sistemas proporcionales o de ganador único. Sin embargo es posible reconocer como punto común a todos los sistemas la idea de la representación como su elemento central.

A partir de la complejización de las sociedades que fueron creciendo en tamaño y en diversidad, la idea de una democracia al estilo griego fue insostenible en la práctica. La democracia ateniense, de carácter directo, se desarrolló en comunidades más o menos pequeñas y en donde la calidad de "ciudadano", era de carácter limitado por lo que en la práctica eran muy pocos los que efectivamente participaban en esta democracia. Las mujeres, los extranjeros y los esclavos estaban excluidos de la ciudadanía.

La representación permitió la adaptación de los sistemas democráticos a contextos de mayor complejización social, generando confianza en los miembros de dichas sociedades y posibilitando un control eficaz de los autoritarismos.

El sistema consolida el desarrollo de los primeros partidos políticos, que se originan de manera remota en el siglo XVIII, evolucionando en los siglos siguientes y consolidándose en el sentido más estricto del concepto a partir del siglo XIX. Respecto al surgimiento de estos, Cárdenas expresa: *"El mundo burgués, posterior a la revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización, dependiente de grupos políticos organizados en el parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral y tendrían un sentido distinto al llamado mandato directo (y en ocasiones vitalicio) de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido, con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de su distrito, sino de toda la nación, y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de los electores."*<sup>1</sup>.

Cambio importante en la evolución de los sistemas representativos se genera con la universalización del voto. Hasta ese momento el voto se caracterizaba por ser censitario, es decir, solo para una parte de la población que cumplía con ciertos requisitos que podían ser de carácter económico o educacional. En la misma línea, la reivindicación del voto femenino y su aprobación en distintos países fue otro paso en la universalización efectiva. En el caso de Chile, este se aprobó 1934 para las elecciones municipales, y en 1949 para las elecciones presidenciales y parlamentarias.

En la actualidad las democracias representativas atraviesan un momento de desgaste que han ido mermando la confianza de los ciudadanos en sus representantes y en las

---

<sup>1</sup> Cárdenas Gracia, Jaime (2001). Democracia y partidos políticos. Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/503-partidos-politicos-y-democracia> (Última revisión 03/07/2017)

instituciones en general. Es posible encontrar diversas razones para explicar dicho desgaste, aquí algunas<sup>2</sup>:

- a) La desigualdad que existe en la sociedad respecto al acceso a ciertos bienes como la cultura y la riqueza, y las influencias que estas pueden generar, provocando una división entre los que tienen más, que son los que dominan los órganos de representación, y aquellos con menos recursos que se ven subrepresentados.
- b) La complejización de la organización del Estado y el desconocimiento que existe en la ciudadanía respecto de su funcionamiento. Esta situación facilita la existencia de casos de corrupción y cohecho, lo que provoca una desconfianza en cuanto las instituciones favorecen a aquellos que tienen más influencias y más recursos.
- c) La escasa identificación que existe entre los partidos políticos y la ciudadanía, lo que se refleja en una gran desconfianza respecto de estos. Se mira a los partidos como entes que buscan defender ciertos privilegios de sus miembros o de la elite, y no como entes aglutinadores y movilizadores de la ciudadanía.

Ante el desgaste de la democracia representativa, los sistemas democráticos del mundo han implementado distintas medidas que permitan la participación directa de la ciudadanía, más allá de los procesos electorarios cada cierto tiempo. En ese sentido, la regulación de plebiscitos, iniciativas populares de ley o referéndum revocatorio son medidas que buscan cerrar la brecha que existe entre representantes y representados, involucrando a la ciudadanía de manera activa en la toma de decisiones.

En América Latina son varios los países que han ido incluyendo alguno de estos mecanismos en sus legislaciones, con matices en cada uno de ellos. En la región, Uruguay se destaca por su uso de referéndums, plebiscitos e iniciativas populares de ley. Otros países como Argentina, Brasil, Colombia y Perú incluyen en sus legislaciones los mecanismos de iniciativa popular de ley y de plebiscito. Por su parte Bolivia, Venezuela y Ecuador incluyen además el mecanismo de referéndum revocatorio, que también existe a nivel local en Colombia y en Perú. México es un caso en el que no existe ninguno de los mecanismos de democracia directa. En el caso de Chile, no se contemplan los mecanismos de iniciativa popular de ley ni de referéndum revocatorio, y en el caso del plebiscito sólo a nivel municipal respecto de cambios en materias como el Plan Regulador o el Plan de Desarrollo Comunal; y a nivel nacional en caso de que haya desacuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo en un proceso de reforma constitucional.

De igual forma en la conformación de políticas públicas, los procesos de consulta ciudadana se han ido expandiendo en las distintas legislaciones. En ese mismo sentido, la explosión de internet y la mayor conectividad han permitido un flujo de información y participación mayor, empoderando a la ciudadanía, especialmente en materia de transparencia.

### **Crisis de la representatividad en Chile: una crisis de confianza.**

---

<sup>2</sup> Para esta exposición nos basamos en lo planteado por Francisco José Paoli Bolio en Paoli, Francisco (2010). Crisis de la democracia representativa. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., N°. 25 pp. 161-173.

A partir de los últimos años, nuestro país vive un momento de desafección política, marcada por la desconfianza hacia las instituciones y la pérdida de legitimidad de estas. Si bien podemos reconocer en la situación chilena ciertas características propias, este se enmarca dentro de procesos similares a nivel mundial.

Al respecto, la encuesta CEP es clara en sus datos<sup>3</sup>: un 75% de los encuestados considera que la mayoría de los políticos están en la política sólo por los beneficios personales que pueden obtener de ella; solo un 11% considera que la mayor parte del tiempo se puede confiar en que la gente que está en el gobierno hace lo correcto; en materia de corrupción, un 68% considera que hay mucha corrupción extendida en los partidos políticos, un 60% considera lo mismo respecto del gobierno y el Congreso y un 51% lo hace respecto de los tribunales de justicia.

Los motivos para explicar dicho males son variados, pero sin duda alguna a partir del destape de los casos de corrupción como Penta, SQM, Caval o la Ley de Pesca, la desconfianza que existía se acrecentó aún más. La falta de mecanismos de fiscalización, investigación y sanción, sumado a la falta de voluntad política de las grandes coaliciones para resolver dichos de manera transparente vinieron a comprobar que hay elementos sistémicos que requieren ser modificados para separar efectivamente la política y el dinero.

Por otro lado, la existencia de un sistema de representación limitado que se caracteriza por las pocas instancias de participación efectiva que existen para la ciudadanía, es también un factor a considerar. Nuestro sistema contempla una única gran instancia de participación, en lo referente a la representación política, las elecciones, contando con algunas excepciones de carácter excepcional.

Junto con lo anterior, la existencia hasta hace poco tiempo del sistema binominal generaban un contexto en el que la desafección política era la tónica y que se evidenció aún más con la implementación del voto voluntario<sup>4</sup>. Es decir, el sistema chileno tiene como gran instancia de participación política las elecciones y a la vez un sistema de votación que desincentiva la participación electoral. Lo anterior da como resultado una ciudadanía alejada de la política, pues no ven en un espacio de relevancia sino que un espacio de reproducción de privilegios, y en una desconfianza en los políticos, quienes son aquellos que actúan por un interés propio y no por el bien social.

---

<sup>3</sup> Datos disponibles en:

[https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep\\_abr\\_may2017.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep_abr_may2017.pdf)

<sup>4</sup> Respecto a los efectos negativos del sistema binominal en la participación electoral: "El Sistema Binominal tiene efectos negativos sobre la participación electoral. Debido a su baja magnitud de distrito genera poca representatividad y competencia, males electorales que se asocian típicamente a los sistemas mayoritarios. Por otra parte, la ventaja de los sistemas mayoritarios, en cuanto a generar elecciones más decisivas, tampoco está presente en el Sistema Binominal, pues en el rango de votos en que está operando premia a la segunda fuerza permitiéndoles bloquear cualquier cambio legislativo. Así, en términos de sus efectos sobre la participación, el Sistema Binominal no posee las ventajas ni de los sistemas proporcionales ni de los mayoritarios.". Corvalán, Alejandro (2012). Sistema Binominal: Un desincentivo a la participación electoral. Claves de Políticas Públicas. Instituto de Políticas Públicas UDP, N°6.

Con el fin del binominal se puso fin a uno de los elementos más cuestionados de nuestro sistema de elecciones, y se abrió un nuevo escenario respecto de futuras elecciones, en conjunto con la posibilidad de que nuevas fuerzas políticas pudieran llegar al Congreso. Sin embargo, es necesario hacerse cargo de crear un sistema que asegure y fortalezca los principios de transparencia y probidad de nuestro Congreso, con mecanismos de fiscalización efectivos y eficaces, la vez que empodere a la ciudadanía otorgándole un rol activo dentro de la discusión política.

Por ello, mediante el presente proyecto de resolución, se quiere dinamizar el avance en cambio institucionales para así lograr una democracia más dinámica, con una participación más directa de la ciudadanía y con mecanismos que le entreguen más legitimidad al ejercicio de la función pública.

### **1. Mandato Revocatorio:**

Desde fines del siglo XVIII, la representación moderna entiende al representante como un actor bastante independiente de sus representados, es decir, de los ciudadanos<sup>5</sup>. Así, el mandato representativo actual --a diferencia del antiguo mandato imperativo, basado en el Derecho privado-- no supone que los representados puedan dar instrucciones a sus representantes ni revocarlos. Por el contrario, los representantes reciben un mandato que les permite actuar de manera bastante independiente, sin necesidad de consultar sobre cada decisión que toman, para representar a la nación toda, y no exclusivamente a sus electores.

No obstante aquello, diversos países han incluido a nivel local, y en algunos casos nacional, la posibilidad de revocar el mandato del representante, a través del referendo revocatorio. De esta manera se busca evitar que la autoridad se aleje totalmente de los compromisos y las agendas que presentó a la ciudadanía al ser electo.

Habitualmente, las candidaturas a la reelección son vistas como instancias en las que los electores pueden “castigar”, quitándoles el voto, a aquellos representantes cuyo desempeño no ha cumplido con las expectativas de aquéllos, y “premiar” con la reelección a las autoridades que han tenido una gestión satisfactoria. Sin embargo, esta opción de castigo y recompensa es muy acotada y está sujeta a que el representante postule a la reelección: si éste no lo hace, o si postula a un cargo distinto o en un territorio diferente, la posibilidad de castigo y premio deja de existir. De esta forma, si un representante actúa en gran disonancia respecto de los intereses de sus representados, a éstos no les queda más opción que no volverlo a elegir en caso de que se repostule al cargo.

En ese sentido, el referendo revocatorio tiene la virtud de promover que los representantes mantengan sus compromisos sin obligarlos a actuar de una forma dada. Es decir, los representantes mantienen su libertad de acción para tomar decisiones de forma rápida y enfrentarse a situaciones impredecibles, de manera funcional en un Estado contemporáneo. Sin embargo, como señala Bernard Manin, “la revocabilidad permanente garantiza una congruencia entre las preferencias del electorado y las decisiones de los que están en el

---

<sup>5</sup> Manin, Bernard (1998). Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial, p. 201.

poder, ya que los votantes pueden castigar y hacer dimitir a los representantes con cuyas decisiones no estén de acuerdo”<sup>6</sup>.

A nivel local en diversos países del mundo, como Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia, y numerosos estados de Estados Unidos, como California, Colorado, Michigan y Wisconsin, contemplan la revocatoria de mandato. En América Latina, el mecanismo fue introducido a través de reformas o reemplazos constitucionales tanto en gobiernos de izquierda como en gobiernos de corte neoliberal<sup>7</sup>.

En algunos países, cuando los requisitos para la revocatoria no son muy exigentes, el mecanismo se ha activado con mucha frecuencia: ejemplo de esto es Ecuador, que experimentó 70 referéndums revocatorios a nivel local en el año 2010, tras la reforma que redujo las barreras para utilizar dicho mecanismo en 2008<sup>8</sup>. El mandato revocatorio propuesto en este proyecto de ley establece ciertas salvaguardas para evitar fenómenos como éste: la revocatoria sólo puede realizarse transcurrida la primera mitad del mandato del representante, y la autoridad en cuestión sólo puede ser sometida una vez a este mecanismo.

## **2. Iniciativa Popular de Ley**

Diversos países del mundo utilizan la iniciativa popular de ley para permitir que un grupo de ciudadanos, mediante la recolección de un determinado número de firmas, presenten propuestas de leyes al Congreso, que será el encargado de discutir y zanjarlas. A través de este mecanismo, la ciudadanía tiene una vía institucionalizada de promover una demanda o una política determinada, sin restarle por ello a los congresistas su potestad legislativa, esto es, su poder de decidir si un proyecto se convierte en ley.

En Chile, según el informe Auditoría a la Democracia, publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 2014, un 68,9% de las personas cree que no es probable o que es poco probable que el Congreso atienda seriamente a los problemas de la población. Esta percepción se ve acompañada de una alta desconfianza respecto del rol de diputados y senadores.

Habitualmente, para hacerse escuchar, los ciudadanos recurren a manifestaciones, movilización social, exposición en los medios de comunicación social, activismo digital, entre otras estrategias de presión, que están sujetas a la capacidad de escucha de sus representantes. La iniciativa popular de ley facilita la presentación de estas demandas por parte de los ciudadanos, y obliga a los representantes a tomarlas en consideración.

Mecanismos de democracia directa iniciados desde abajo, por los ciudadanos, como es la iniciativa popular de ley, permiten fortalecer la rendición de cuentas entre representantes y

---

<sup>6</sup> Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, p. 205.

<sup>7</sup> Welp, Yanina y Serdült, Uwe (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”. *Desafíos*, Vol. 24, N° 1, p. 188.

<sup>8</sup> Welp, Yanina y Serdült, Uwe (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”. *Desafíos*, Vol. 24, N° 1, p. 185.

representados y contribuir a que se reduzca la distancia entre el actuar de las autoridades y los intereses de los ciudadanos<sup>9</sup>.

### **3. Entregar facultades al Consejo para la Transparencia sobre el Congreso Nacional**

La transparencia es uno de los principios que rigen el actuar de los órganos del Estado, de manera transversal a cualquiera de estos y siendo la reserva de información o secreto una excepción según lo establece el artículo 8 de la Constitución Política.

Piedra angular en lo referente a la regulación de la transparencia resulta la ley 20.285 de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado. En dicho cuerpo legal se regulan los principios de la transparencia activa y pasiva, así como la creación del Consejo para la Transparencia, servicio que significó una innovación importante respecto de las actuaciones de los órganos de Estado, y especialmente en lo que respecta a su rol como Administración.

Si bien esta ley significó un gran avance en lo que respecta al estándar de transparencia para los órganos del Estado, la ley dejó fuera de gran parte de su regulación tanto al poder judicial como al poder legislativo, enfocándose especialmente en el rol administrativo del poder ejecutivo. Esto representa una diferencia que consideramos arbitraria y no existe justificación para mantenerla. En la misma línea señala Vial: “La omisión por parte del legislador respecto a la no regulación del derecho de acceso en el poder legislativo y el poder judicial la verdad es que carece de explicación, constituyendo una grave desprotección del derecho de acceso. Ella es también inexplicable si se compara con que todos los demás órganos del Estado si están sujetos a las obligaciones de transparencia pasiva.”<sup>10</sup>. En ese mismo sentido, el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de interés y la corrupción entre sus propuestas incorporó la necesidad de hacer extensible la ley de transparencia al resto de los órganos del Estado.

El objetivo de esta reforma busca subsanar esta diferencia arbitraria en la aplicación de la ley de transparencia, extendiendo su aplicación al Congreso Nacional, siempre resguardando que esta aplicación debe hacerse conforme a la naturaleza y función de cada uno de los órganos de los distintos poderes del Estado y su correspondiente independencia.

### **4. Eliminación del control preventivo de constitucionalidad del Tribunal Constitucional**

El control preventivo es la facultad que la Constitución le entrega, en su artículo 93 inciso primero N°1 y 3, al Tribunal Constitucional para conocer y declarar la inconstitucionalidad de un proyecto de ley, de una reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso. En ese sentido se reconocen dos tipos de controles preventivos:

---

<sup>9</sup> Welp, Yanina y Rey, Julieta (2014). “Revocatoria de mandato y democracia: análisis de las experiencias recientes en Lima y Bogotá”. Democracias, Vol. 2, pp. 189-208.

<sup>10</sup> Vial, Tomás (2010). La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Esquema general y regulación del derecho de acceso a la información. Anuario de Derecho Público UDP. Disponible en: [http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/08\\_Vial.pdf](http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/08_Vial.pdf) (última revisión 23/06/2017)

- Control preventivo obligatorio: Regulado en el N°1 del art. 93, establece la obligatoriedad del control preventivo en los casos de leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado internacional que sean materia de alguno de los tipos de normas anteriores.

- Control preventivo facultativo: Regulado en el N°3 del art.94, faculta al TC para resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso, a solicitud de del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

Todo aquello que sea declarado inconstitucional por el TC no podrá convertirse en ley y en contra de la resolución que la declare no procede recurso alguno.

El ingreso de esta modificación se funda en la necesidad de remover uno de los mecanismos contra mayoritarios más importantes que contiene la Constitución del 80 y que no fue modificado, e incluso fue profundizado, por las reforma constitucional realizada el año 2005.

La facultad de declarar inconstitucional un proyecto de ley antes de su promulgación y el cuoteo político en el nombramiento de sus ministros, son algunas de las razones que han llevado a muchos a denominar al Tribunal Constitucional como la “tercera cámara”. Esto, ya que en casos de proyectos controversiales se ha hecho costumbre llegar a esta instancia llegando a ser prácticamente una etapa más del trámite legislativo, en donde no participan representantes de la ciudadanía, pero que si incide y condiciona directamente la tramitación del proyecto en las diferentes cámaras, como ya vimos en el caso de la reforma laboral, el proyecto que establecía el aborto en tres causales o la reforma educacional.

Sin una modificación a esta facultad, cualquier tipo de reforma estructural que se busque impulsar se vería constantemente condicionada por el quehacer de este órgano que tiene la facultad de vetar cualquier tipo de norma. Si bien como Frente Amplio hemos propuesto de manera clara la necesidad de una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente, no es menos cierto que el control preventivo significa una traba constante para cualquier tipo de reforma que se quiera realizar, incluso para la misma posibilidad de realizar una nueva Constitución por medio de una asamblea constituyente ya que esta requeriría una serie de modificaciones constitucionales que se verían entrampadas y/o vetadas por dicho órgano .

Si bien la existencia misma de un órgano como el TC es a lo menos cuestionable, consideramos que esa discusión se debiera dar en el contexto de una AC y estas reformas apuntan a lograr la viabilidad legal de ese proceso y de otras reformas que se impulsen hasta la realización de una asamblea constituyente.

**Por todo lo anterior,**

**Solicitamos a S.E. la Presidenta de la República adoptar las siguientes medidas:**

- 1. Darle urgencia al Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que establece y regula el referendo revocatorio de los cargos de elección popular que indica, Boletín N° 9942-07 ingresado en marzo del 2015 por los Diputados Vlado Mirosevic, Giorgio Jackson, Sergio Aguiló, Guillermo Ceroni, Fidel Espinoza, Ramón Farías, Rodrigo González, Tucapel Jiménez, Luis Lemus y Denise Pascal.**
- 2. Darle urgencia al Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que establece la iniciativa ciudadana en la formación de la ley, Boletín N° 9975-07, ingresado en abril del 2015 por los Diputados Giorgio Jackson, René Saffirio, Leonardo Soto y Guillermo Ceroni.**
- 3. Ingresar un proyecto de ley que modifica el artículo 32 de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, para permitir que el Consejo para la Transparencia tenga las facultades señaladas en el artículo 33 de esa ley.**
- 4. Darle urgencia al Proyecto de Reforma Constitucional que modifica la Carta Fundamental en materia de atribuciones del Tribunal Constitucional, para eliminar el control preventivo de constitucionalidad de las leyes, Boletín N°11099-07, ingresado en enero de 2017 por los Diputados Sergio Aguiló, Karol Cariola, Lautaro Carmina, Hugo Gutiérrez, Daniel Nuñez, Guillermo Teillier y Camila Vallejo.**





