

Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.  
N° 15 - 2017



Año 9. Número 15. 2017

**DIRECTOR ACADEMIA PARLAMENTARIA**

Gonzalo Vicente Molina

**DIRECTOR REVISTA HEMICICLO**

Juan Veglia Quintana

**CONSEJO EDITORIAL**

Rodrigo Obrador Castro

Julián Saona Zabaleta

Constanza Toro Justiniano

Marianela Ramírez Gómez

**EDICIÓN**

David Duque Schick

**SECRETARÍA**

Carolina González Holmes

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Oswaldo Fernández Fernández

**FOTO PORTADA**

Christel Andler

**IMPRESIÓN**

Unidad de Diseño y Publicaciones de la Cámara de Diputados

ISSN:

0718-8463



# INDICE

## REPRESENTACIÓN POLÍTICA E INCLUSIÓN SOCIAL

Problema epistemológico de la representación política: una aproximación foucaultiana Nicolás Freire	..... 07
Reconstruyendo la confianza en el congreso nacional de Chile: de las palabras a los hechos Luis Rojas	..... 21
Inclusión política de los y las migrantes Jaime Esponda	..... 39
Implementación de la Iniciativa Popular de Ley en la nueva Constitución de Chile Cristián Lizama	..... 51
El sueño de una nueva Constitución Benjamín Monsalve	..... 71
Una nueva constitución para Chile: ¿fin de la transición? Luciana Antilen	..... 79
Una nueva Constitución para Chile: En busca de la identidad Nacional Ismael Garrido	..... 97
Comentario sobre el libro “Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica”, de Sebastián Soto Velasco Luis Rojas	..... 115

## PRESENTACIÓN

Hemiciclo se ha propuesto abordar durante el presente año 2017 la crisis que sacude a nuestro sistema político desde una doble pregunta por el impacto de los cuestionamientos ciudadanos sobre su dimensión representativa, tanto como acerca de su capacidad de inclusión de nuevos actores sociales a la vida pública.

Una sugerente mirada al origen y alcances del concepto de representación política, desde el análisis del discurso de Foucault, es la que nos propone Nicolás Freire en el artículo que abre esta edición. Desde esta particular perspectiva, el autor establece una analogía entre la representación política y el concepto de “gubernamentalidad” propuesto por Foucault, lo que sin duda arroja luces sobre los alcances de una crisis en las dimensiones más propiamente representativas del sistema político, ámbito característico de la institución parlamentaria.

En su artículo, Luis Rojas presenta los progresos del Congreso Nacional de Chile en materia de Transparencia y Probidad, uno de los núcleos del actual cuestionamiento público a la política y sus instituciones, y reflexiona acerca de cómo revertir las tendencias negativas del descrédito de la política y la disminución de la participación ciudadana, factores que a su juicio impiden visualizar los avances, internacionalmente reconocidos, del Congreso chileno en esta área.

En su artículo “Inclusión política de los y las migrantes”, Jaime Esponda presenta una de las nuevas dimensiones del eje de la inclusión social que con más fuerza tensiona el sistema político en los últimos años: la incorporación, institucionalmente refrendada, a la vida social y política de las comunidades migrantes. Este tema, que ha tenido un alto impacto en las campañas electorales de los Estados Unidos y Europa, es relativamente nuevo en Chile, donde una añosa “Ley de Extranjería y Migraciones” no brinda un marco adecuado a la complejidad del fenómeno. Contrario sensu, apunta Esponda, la tendencia internacional es a abordar este fenómeno desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Migratorio.

En la sección que recoge los trabajos ganadores del Concurso de Ensayos 2016 de la Academia Parlamentaria, bajo el tema “Una Nueva Constitución para Chile” se incluyen los ensayos ganadores realizados por estudiantes universitarios y de enseñanza media de todo el país, los que abordan desde aspectos muy concretos, como la incorporación de la “Iniciativa Popular de Ley” (Lizama) a nuestro ordenamiento jurídico; hasta el alcance una nueva Carta Fundamental sobre la “Identidad Nacional” (Garrido); o su significación como cierre definitivo de la “Transición Política” (Antilen); elaboración de un texto siempre entendido, claro está, como un “sueño (que es también) nuestra oportunidad de realizar un cambio a gran escala de nuestra forma de actuar frente a la política” (Monsalve).

La edición número 15 de Hemiciclo se cierra con la Reseña de una obra de consulta obligada para todos quienes se relacionan con el Congreso Nacional y el quehacer legislativo, “Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica”, de Sebastián Soto Velasco, texto que es detalladamente comentado por el Prosecretario de la Cámara de Diputados, Luis Rojas.



# PROBLEMA EPISTEMOLÓGICO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: UNA APROXIMACIÓN FOUCAULTIANA

Nicolás Freire Castello<sup>1</sup>

1 Introducción: asambleas, democracia y representación – 2 Sobre el concepto de representación política – 3 La representación como fenómeno y verdad – 4 La representación como discurso – 5 La representación como dispositivo de seguridad – 6 Conclusiones - 7 Referencias bibliográficas

## ■ 1 INTRODUCCIÓN: ASAMBLEAS, DEMOCRACIAS Y REPRESENTACIÓN

Más de dos siglos han pasado desde lo que conocemos como el periodo revolucionario, aquel que iniciándose en el Reino Unido, en virtud de las dos revoluciones que caracterizaron dicho territorio por buena parte del Siglo XVII, terminó por estallar su contenido universal –occidental diríamos hoy– en razón de las revoluciones francesa y estadounidense que marcaron el siglo XVIII y el futuro del sistema democrático-liberal.

Es así como en este periodo de inflexión, las asambleas representativas (cuyo origen ha de buscarse en época medieval –Planas (1997), Keane (2009) y Di Matteo (2007) – pasarían a constituir el principal pilar de sustento de los sistemas políticos, forjando su rol en razón de las funciones que ya desarrollaba y ahora comenzaba a consolidar.

Con respecto a dichas funciones, de una variada clasificación que la doctrina realiza (función legislativa, jurisdiccional, representativa, de control, electoral, de designación, etc.) es posible constatar que, cuando se trata de establecer las funciones prioritarias (o características) que son –o deberían ser– objeto de la acción de cada parlamentario (y por ende del órgano colegiado como tal), dicha clasificación suele reducirse a tres: función legislativa, función fiscalizadora o de control y función de representación.

---

<sup>1</sup> Cientista político y máster en Instituciones Parlamentarias por la Universidad de Roma “*La Sapienza*”. Candidato a Doctor en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago de Chile, especialidad en Estudios Sociales y Políticos. Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile. nicolas.freire@ucentral.cl

En relación a la función legislativa y a la función fiscalizadora o de control es necesario señalar que si bien estas responden a una lógica parlamentaria consolidada en el tiempo, también es aquí donde, principalmente en el mundo occidental, las asambleas han perdido mayor terreno: baste recordar, por ejemplo, la continua y creciente predominancia del ejecutivo –tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios– en relación al control de la agenda legislativa y a la iniciativa legislativa.

Cabe también pensar que es a partir de dicho retraso que se intensificaron los cuestionamientos en torno al desempeño parlamentario, contribuyendo a la vez a la incrementación crítica tanto de la llamada crisis de representación, como –cual efecto– del desencanto político.

Con respecto a la función de representación, no cabe duda sobre la asociación existente entre el origen de esta y el origen mismo de las asambleas: la representación política surge de la mano a las asambleas, estableciendo estas últimas su objetivo primario en relación a la necesidad de tutelar los distintos poderes y privilegios alcanzados por aquellos órdenes presentes en la sociedad feudal.

Del mismo modo, también se aprecia la insistente asociación que se realiza en torno a los conceptos de democracia y representación, toda vez que pareciera asumirse, sin mayores cuestionamientos ni análisis, lo representativo de la democracia y lo democrático de la representación.

Lo cierto es que dicho vínculo se desarrolló justamente con posterioridad al efecto revolucionario de los eventos que se describen en las primeras líneas.

Por una parte, las ya clásicas asambleas parlamentarias –que habían orientado su acción en torno a la defensa de intereses y valores corporativos de un grupo societal que iba en retaguardia: la nobleza y el clero–, hicieron frente al rechazo de aquella clase burguesa emergente que reclamaba una voluntad modernizadora de la institucionalidad imperante. Por otra parte, a partir de ese entonces, la paulatina extensión del sufragio, su interpretación institucional por medio de las fórmulas electorales y la entrada en escena de los partidos políticos organizados, marcó la conformación de las modernas asambleas parlamentarias y de la función de representación como tal, en el sentido en el que las conocemos hoy en la mayor parte de los sistemas democrático-occidentales.

El Estado, señala Sartori (1999a: 2-6), incorporó la asamblea –ahora parlamentaria, representativa– cual puente entre la sociedad y la institucionalidad, asignándole a éste órgano un nuevo rol, funcional en la naciente democracia liberal.

Los parlamentos modernos, expresión embrionaria de la soberanía popular y cuyas tareas serían establecidas por medio de las Constituciones, encontraron un rol central en el nuevo sistema. No se trataba ya de asambleas de distintas clases o cortes, sino más bien su composición correspondía –comenzaba a responder– a la representación política entendida –poco a poco– como la expresión de la igualdad entre los ciudadanos.

Con el tiempo, este patrón de desarrollo institucional habría de tener un impacto significativo sobre la manera en que se desarrollaron instituciones también en América Central y Sudamérica, en donde el modelo del Congreso estadounidense resultó ser predominante (Power 2012: 13).

Lo anterior expresó la necesidad de una operacionalización más acabada del concepto de representación, que recogiera, por un lado, las diferencias incurridas en el curso de su evolución, y que sustentara y, por otro lado, el complejo sistema democrático-representativo que de ahí en más ordenaría a la mayor parte de los Estados occidentales.

Es justamente a partir del trabajo de operacionalización que llevaron a cabo ilustres autores que es posible apreciar un cierto “estancamiento” en relación a la evolución misma del concepto de representación.

Es solo a partir de estudios más recientes que es posible intuir una cierta reinterpretación ahí donde, por ejemplo, se incluye el concepto de accountability con respecto al ejercicio de la función de representación.

Sin embargo, no pareciera esto significar una nueva teorización de la misma ni, tanto menos, una crítica sustantiva al –actualmente tan cuestionado– principio representativo.

## ■ 2 SOBRE EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Existe una aproximación –doctrinaria y principalmente histórica– que intenta explicar el origen y la evolución de concepto de representación política. Adscriben a dicha aproximación los estudios y descripciones que Hanna Pitkin (1967: 269-283) plantea para distinguir la representación como: autorización, correspondencia, descripción o reflejo; identificación simbólica y como actuación por otro.

Pitkin reconstruye estas dimensiones en base a la evolución desde una perspectiva histórica, pero asume también que ninguna de estas pareciera ser lo suficientemente compleja como para reflejar el concepto en su actualidad y totalidad, y que, por tanto, pueden –y deben– conjugarse. Además, indica que la representación se resume en desarrollar acciones de protección y promoción de los intereses de quien no quiere o no puede actuar en nombre propio.

Otro de los autores cuyos estudios adscriben –de una u otra manera– a una aproximación histórica, es Giovanni Sartori (1999b), quien argumenta entorno a la distinción entre la representación jurídica y la representación política.

Sartori utiliza como elemento central para su teorización la relación bipersonal que originó la representación jurídica, entre un cliente y un agente por este designado y posteriormente incorpora en su obra la serie de instrucciones generales que determinan dicha relación, introduciendo así la teoría del mandato, cual aval jurídico de la representación tout court.

Sin embargo, siguiendo al mismo autor, se manifiesta entonces la imposibilidad de materializar de manera imperativa dicho mandato en el caso de la representación política, asumiendo relevancia un tercer elemento en su teorización: el concepto de responsabilidad.

En otras palabras, en el ámbito de la representación política no será posible para el representado ni señalar instrucciones específicas a seguir por parte del representante, ni tanto menos, revocar el mandato a su representante cuando estime que este se aleja de las –eventuales– instrucciones o condiciones que lo erigieron como tal.

Volviendo al concepto de responsabilidad, este resulta central para la comprensión de la actualidad del sistema en el que se materializa la representación política. En efecto, según Bobbio (1985: 4), al referirnos a la democracia representativa hacemos alusión al hecho que las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito. El representado está sujeto tanto a la imposibilidad de pretender determinar instrucciones vinculantes, como a la imposibilidad de una revocabilidad inmediata.

Se configura entonces un concepto de representación política funcional a –y fundacional de– la democracia representativa, y cuyas limitaciones –si así quisiéramos llamar a la imposibilidad de determinar

instrucciones vinculantes y de revocabilidad con inmediatez al mandato– cumplen una específica función en orden a la estabilidad del sistema.

Ahora bien, es indudable que bajo un somero análisis de la coyuntura actual –nacional, regional y, en síntesis, occidental–, la representación política se ha visto afectada negativamente en virtud de la pérdida de confianza en la democracia representativa.

Dicha crisis –de la representación, como algunos la han llamado– ha tocado hondo en el sistema, siendo incluso el reflejo de la consiguiente desafección política que envuelve a los sistemas occidentales.

Cabe entonces preguntarse cómo es posible –más allá de la argumentación demográfica, del contenido teórico contractualista, del pacto social y de la teoría de la Constitución y, en pocas palabras, de la democracia como sistema– que el concepto de representación haya podido perdurar con enorme vigencia, aun cuando persiste un enorme descontento hacia el mismo.

Cabe preguntarse cómo es posible que la representación política siga considerándose casi exclusivamente como el único mecanismo de sustento del sistema, aun cuando la evolución tecnológica permitiría superar la barrera demográfica que impedía una participación directa del ciudadano en los asuntos públicos.

En otras palabras, resulta oportuno preguntarse cómo es posible que la evolución del sistema haya impedido un retorno a un sistema participativo, a aquel que se materializó en las democracias clásicas –las democracias de los antiguos como diría Constant (1989) –cuando los factores que marcaron la inevitable transición hacia un sistema representativo –el crecimiento demográfico y el surgimiento del Estado-nación, entre otros– podría hoy ser revertidos por medio de la evolución tecnológica y de una nueva operacionalización material del concepto de representación.

### ■ 3 LA REPRESENTACIÓN COMO FENÓMENO Y VERDAD

El punto de partida del presente apartado se sitúa en la órbita de las teorías pragmáticas de la verdad (Bulo, 2016), cuyo enfoque se posiciona en obsequio al principio según el cual la posesión de la verdad no es un fin en sí mismo, sino un medio hacia otras satisfacciones vitales. En este sentido, la verificación resultaría ser un criterio que depende del uso.

Si enmarcamos la representación política, como verdad objetiva de la participación política en sistemas representativos, comprenderíamos –al menos– la falta de una nueva operacionalización con respecto a dicho instituto.

En efecto, el cuestionamiento de la representación –y su funcionamiento– no se pretendería como necesario ahí donde su aplicación confirme la validez del sistema. Por tanto, la verificación de la validez de la representación política (como mecanismo de legitimación de la autoridad, y por ende, del sistema político en su versión representativa), aun cuando parcial, resultaría lo suficientemente verdadera como para poder entenderse verificada por completo.

Por otra parte, la verificación misma de la práctica representativa no resultaría ser objeto de verificación, en cuanto de así hacerlo, la perturbación intrínseca del sentido común –del sentido democrático representativo, diríamos– quedaría en evidencia.

La representación entonces habría de entenderse como una necesidad, una necesidad moderna. Dicha necesidad estaría caracterizada por la presencia de distintas epistemes.

La representación entonces sería tanto una necesidad lógica y estructural (en el sentido de una relación causal de subalternidad, o que la mantiene como tal en la estructura del sistema representativo); como una necesidad en la ley (que supone la conservación del sistema representativo cual norma social y jurídica); y también como una necesidad histórica (que enaltece el sistema representativo frente al peligro de los autoritarismos o frente al desorden “impracticable”, cuasianárquico, de la democracia directa, carentes de dicha representación).

No hay entonces un punto originario común, una verdad única a la que se accede o no, sino más bien lo que parece posicionarse es una lógica de verdad que, según el momento histórico, asume con mayor o menor énfasis una determinada posición.

En este sentido, la posición asumida en virtud de la representación política queda en evidencia, aun cuando se consideren las extensiones a las que esta –en su versión moderna, postrevolucionaria– ha sido sometida. En efecto, por más extensa que parezca la representación basada en el sufragio universal (por ejemplo), esta no se disocia de su naturaleza intrínseca que propone un mundo de representados y otro de representantes, anclando en estos últimos la conservación –en el sentido vital y en sentido de custodia– del entero sistema.

La representación entraría entonces en la órbita de un fenómeno universal, fruto de la experiencia –y la evolución– común al mundo occidental, refiriéndose a algo que es tan evidente que –su crítica– pasa inadvertida.

## ■ 4 LA REPRESENTACIÓN COMO DISCURSO

La lógica que persigue el presente apartado, ya desde su encabezado, abraza el método seguido por Foucault en su obra “El orden del discurso”. El autor en efecto señala al inicio que *“en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad”* (Foucault: 1992: 5).

No será otro entonces el objeto del presente apartado, sino aquel de proponer una lectura de la representación política como fruto de aquel control, selección y redistribución que señala Foucault; sometida, en cuanto discurso, a los procedimientos, poderes, peligros y acontecimientos que a este le pertenecen.

Siguiendo al mismo autor, es posible comprender la existencia de dos tipos de discursos: aquellos destinados a trascender en el tiempo y aquellos a desaparecer. Sin embargo, ambos tipos de discursos están sujetos a la difusión del mismo, recayendo en dicha característica la importancia de controlarlos.

La difusión del discurso pone en evidencia la existencia de peligros, ahí donde éstos no se orienten al orden determinado por las instancias de control. En otras palabras, un discurso no controlado podría, a la larga, romper las afirmaciones dadas de la autoridad.

El control se posiciona entonces como la herramienta de quienes detentan el poder y de quienes determinan el orden del discurso.

En este sentido, no solo el control directo del discurso –y de sus peligros– resulta ser clave para la cristalización de las afirmaciones de autoridad; el control del discurso permitiría también dominar los acontecimientos aleatorios, claves en la relación –y el mantenimiento– de subordinación.

Es entonces por medio del control del discurso que se generan ciertos procedimientos de exclusión orientados a dicho objetivo.

El principal procedimiento de exclusión que señala Foucault (1992: 5) es aquel asociado a lo prohibido, señalando cómo el juego de tres tipos de prohibiciones (tabú del objeto, ritual de la circunstancia, derecho exclusivo o privilegiado del sujeto que habla) finalmente termina por oprimir las regiones de la sexualidad y la política.

Bastan estas primeras someras consideraciones para hacer extensiva la declarada intención de asociar la representación política al orden del discurso.

La declarada incorporación de la política –región oprimida por el discurso– permite una mayor tranquilidad a la hora de asociar estos dos conceptos (representación y discurso). Ahora bien, a mayor abundamiento, es posible encontrar también el juego de los tres tipos de prohibiciones en torno a la representación política como discurso: entenderemos así la intransigente defensa del sistema representativo (de la democracia representativa, en contraposición a los sistemas autoritarios y a las democracias directas) como el tabú del objeto; a las elecciones periódicas (cual defensa clásica de quienes justifican y promueven el sistema representativo) como ritual de la circunstancia; y al sistema institucional (integrado por representantes políticos) cual derecho exclusivo o privilegiado del sujeto que habla).

Resulta evidente entonces cómo el control de la gente y del pensamiento sea el objetivo primario de esta exclusión. Los pensamientos –a controlar– se orientan principalmente al deseo y al poder; “el discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse” (Foucault: 1992: 6).

En efecto, las ideologías que orientan la –conservación de la –dominación, lo hacen justamente por medio de la uniformación del pensamiento y de las acciones, de manera funcional a quien detiene el poder. El discurso –uniforme– adquiere entonces carácter repetitivo y doctrinario por medio de la construcción histórica.

La democracia representativa –y el discurso de la representación política– no queda ajena, desde esta perspectiva, a aquella lógica de uniformación de pensamiento y de las acciones, ni tanto menos queda ajena a la construcción histórica de dicha doctrina repetitiva.

La democracia directa –en virtud del principio de exclusión que se refiere a la separación y al rechazo– pasa a ser palabra prohibida, propia de aquella locura que no tiene en cuenta el paso del tiempo; y el sistema representativo pasa a ser voluntad de la verdad, soportado por la presión que ejerce la distribución institucional, en la cual el Estado –representativo– activa sus mecanismos de control y su poder de coacción para con el discurso. Pues esta voluntad de verdad, como los otros sistemas de exclusión, se apoya en un soporte institucional (Foucault: 1992: 10).

Es la representación entonces, separación históricamente constituida (Foucault: 1992: 9), la que permite la salida del sistema absolutista, pero que al mismo tiempo refleja el contexto histórico y el tejido social en el que se adopta. Pasa a transformarse así en un discurso uniforme, repetitivo y funcional a quien detiene el poder; instalándose en el tiempo y dando una explicación por sentada.

Existen también procedimientos de control internos del discurso, que responden a ciertos principios de clasificación y ordenación de ellos. Foucault señala tres: a) los comentarios, entendiendo por éstos aquellas desviaciones (la desvirtuación) del discurso original; b) los autores, asumiendo la relevancia que se usa dar a algunos en desmedro de otros y c) la disciplina, arrogando la veracidad a ciertas redes de definiciones,

objetos, conjuntos de métodos y preposiciones, sin importar la eventual contradicción a la que –con el tiempo– en base a estas se pueda incurrir (1992: 13).

Una vez más es posible asociar –esta vez el origen y la evolución de– la representación al discurso, ahora en obsequio a estos tres procedimientos de control interno.

La historia misma de la teoría de la representación se sustenta en base a comentarios, autores y disciplinas entendidas de la manera foucaultiana. Y son esos mismos autores, comentarios y disciplinas las que permean, a través de la educación (y la institucionalidad que esta construye), el juego representativo: “todo sistema de educación es una forma política de mantener o de modificar la adecuación de los discursos, con los saberes y los poderes que implican” (Foucault: 1992: 27).

En esta óptica –y bajo la perspectiva del intercambio y la comunicación del discurso– cobra importancia la idea de los rituales que se repiten, siempre de acuerdo a determinadas reglas y determinadas circunstancias, dominadas por –y orientadas a reforzar el– discurso.

Se trata entonces de lo que para Foucault representa un tercer grupo de procedimientos de control:

*“Se trata de determinar las condiciones de su utilización, de imponer a los individuos que los dicen un cierto número de reglas y no permitir de esta forma el acceso a ellos, a todo el mundo. Enrarecimiento, esta vez, de los sujetos que hablan; nadie entrará en el orden del discurso si no satisface ciertas exigencias o si no está, de entrada, calificado para hacerlo. Más preciso: todas las regiones del discurso no están igualmente abiertas y penetrables; algunas están altamente defendidas (diferenciadas y diferenciadas) mientras que otras aparecen casi abiertas a todos los vientos y se ponen sin restricción previa a disposición de cualquier sujeto que hable” (1992: 22).*

Sin mucho esfuerzo es posible identificar, en torno a la representación política, el corolario ritual que la origina y la sustenta. Que Foucault se refiera a aquellos rituales políticos en la vida de un Estado (y que conmemoran) rinde aun más fácil la asociación entre este tipo de rituales y las elecciones políticas, por ejemplo.

En este sentido, las elecciones (periódicas) no solo se situarían como ritual –propio de la vida del Estado–, sino que al mismo tiempo determinarían las condiciones de su ejercicio: nadie entrará en el orden del discurso si no resulta electo. Y una vez electo, tendrá la oportunidad de pasar a ser parte de la sociedad del discurso.

Foucault sostiene en efecto la existencia de sociedades de discursos, “cuyo cometido es conservar o producir discursos, pero para hacerlos circular en un espacio cerrado, distribuyéndolos nada más que según reglas estrictas y sin que los detentores sean desposeídos de la función de distribución” (1992: 23). Dichas sociedades mantienen el lazo a través de la sociedad y el control pasa a ser absoluto.

También la representación se distingue por la aproximación a una sociedad de discursos. Sin entrar siquiera en la sede representativa (parlamentaria, asamblea, etc.), es posible asociar dichas sociedades de discursos con, por ejemplo, la estructura partidista.

No pareciera estirarse el concepto toda vez que se argumente que, en efecto, para ser objeto de representación, es decir para tener la condición de “candidato a ser representante”, resulta estrictamente necesaria la pertenencia a un partido (a una sociedad de discursos), que avale dicha condición.

Por lo demás, esta característica respondería justamente a aquel dominio del acontecimiento aleatorio, cerrando así el círculo del control de la sociedad de discursos, por sobre el discurso político y el orden del mismo.

Resulta oportuno ahora destacar la existencia de matices en la asociación entre representación y discurso que hasta ahora se ha querido sustentar. Y resulta aun más oportuno hacerlo luego de haber considerado como sociedades de discursos a los partidos políticos.

Dichos matices estarían representados por márgenes que entrega el sistema representativo a la hora de permitir el ingreso de “nuevos actores” (se piense por ejemplo en candidatos no adscritos a un determinado partido político). Ahora bien, cabrían aquí dos incipientes explicaciones argumentativas para dicho fenómeno.

Por una parte, dichos márgenes podrían interpretarse como mecanismos de distensión, fugas de presión del discurso mismo. En esta óptica se insertaría la evolución de la representación política, condicionada, entre otros, a la extensión del sufragio y a la masificación de los criterios de elegibilidad. Aspectos que sin lugar a duda han permitido sí –en determinados momentos históricos– el ingreso de nuevos actores, pero que no han condicionado el orden del discurso mismo en torno a la representación como concepto y como sustento del sistema.

Por otra parte, dichos márgenes podrían entenderse como parte del discurso, orientados a hacer confluír la representación no ya en un discurso propio, sino más bien en el discurso político. En este caso, como ya se mencionó, nadie entrará en el orden del discurso representativo si no resulta electo; y solo una vez electo tendrá la oportunidad de pasar a ser parte de la sociedad del discurso político.

Así las cosas, la representación como discurso evidencia todo lo que es el discurso político mismo y todo lo que hay detrás de aquel juego de poder.

La función del discurso representativo no sería distinta a la función que para Foucault tiene el discurso tout court: la defensa del sistema.

Y con mayor razón será defensa del sistema (del poder) si se considera la naturaleza legal de la representación –por medio del sistema representativo– cargado de procesos electorarios, requisitos de elegibilidad, condiciones de ciudadanía activa y pasiva, entre otros.

La representación se transforma entonces en ley y la ley es la que determina formalmente la verdad. Esta situación refleja, por último, la inalterabilidad del concepto –y la naturaleza misma– de la representación desde su origen.

## ■ 5 LA REPRESENTACIÓN COMO DISPOSITIVO DE SEGURIDAD

La ley opera como un dispositivo de seguridad; la ley está pensada para prever determinados escenarios en los cuales se tiende a ponderar los niveles de vulnerabilidad que el orden social tiene.

En efecto, como señala Foucault, la ley no sería otra cosa que uno de los discursos destinados a traducirse en hábitos o autorizaciones para el ejercicio del poder, materializando así el artificio político social.

La ley se enmarcaría en aquellos mecanismos “jurídicos, disciplinarios y de seguridad” (Foucault: 2004: 23) orientados a proponer una historia.

Del mismo modo, como dispositivo de seguridad debe integrarse por cuatro rasgos: a) espacios de seguridad, b) tratamiento de lo aleatorio, c) formas de normalización específica de la seguridad, d) correlación entre técnicas de seguridad y la población (Foucault: 2004: 27).

En el apartado anterior concluimos argumentando la transformación de la representación en ley y, como tal, en discurso.

Baste aquí considerar el corolario normativo que, desde la Constitución, se desprende en los distintos ordenamientos occidentales para normar la representación política, ya sea por medio de sistemas y procedimientos electorales, así como mediante requisitos ad hoc para la elección de determinados cargos representativos.

Del mismo modo sería posible argumentar la presencia de los cuatro rasgos que caracterizan el dispositivo de seguridad foucaultiano, también en relación a la representación política: el sistema político (o, mejor aún, la clase política inserta en el sistema institucional-representativo), podría en efecto entenderse como aquel espacio de seguridad; las elecciones periódicas (suportadas en la estructura partidista y enmarcadas en los límites del sistema electoral), cual cálculo de control político de los acontecimientos, podría posicionarse como el tratamiento de lo aleatorio; la composición periódica del sistema (entendiendo por tal la renovación de la legislatura o del gobierno, cual intento de hacer legítimamente creíble, necesaria y suficiente la acción de quien gobierna) podría posicionarse como aquellas formas de normalización específica de la seguridad; y por último, la presencia de un representante (vinculado al “mandato” de una determinada población, presente en un determinado territorio –y por tanto canal de la acción panóptica de la autoridad sobre la sociedad–) podría también interpretarse como aquella correlación entre técnicas de seguridad y la población.

Así las cosas, la implementación de aquel dispositivo de seguridad seguiría la misma lógica que este tiene en el pensamiento foucaultiano para la nueva realidad económica, ahí donde a la mutación de la centralidad de la población sobre el individuo (Foucault: 2004: 51), habría de incorporarse la mutación de la importancia de la representación sobre la participación (u otras formas de subordinación).

La representación política entonces, entendida ahora como dispositivo de seguridad del sistema (del sistema democrático representativo) asumiría así –bajo la perspectiva inserta en el presente ensayo– una importancia central, cual subsidiario específico del concepto de gubernamentalidad propuesto por Foucault (2004: 140), así como también de otra de las formulaciones foucaultianas: la institución del pastorado.

El entendido implícito del pastorado en Foucault (2004: 158-170) se orienta a otra de las mutaciones que el autor propone: el gobierno ha de dirigirse ahora hacia la multitud (la población) y no más hacia el territorio.

La representación política sigue la misma lógica: la experiencia de los rotten borough (burgos podridos)<sup>2</sup> y el apelativo mismo con el que a estos se le refiere, explica dicha afirmación.

La representación política no solo resulta ser subsidiaria a la idea del panóptico foucaultiano, sino que además expresa aquel nexo ineludible entre el pastor y el rebaño.

Ahora bien, ahí donde Foucault entiende por obsoleta dicha práctica, la representación política la actualiza, con fuerza modernizadora y desde una perspectiva institucional. Por lo demás, que dicha función se cumpla en obsequio a aquellos principios normativos que Foucault utiliza en su perspectiva genealógica, acerca aun más esta comparación y pone a la representación política como herramienta principal de aquella transición de la pastoral de las almas al gobierno político de los hombres (2004: 263).

---

2 Sin querer ahondar en la explicación histórica de los burgos podridos, baste comentar aquí que estos se refieren a particulares circunscripciones electorales británicas, que desde el siglo XVIII y hasta los primeros años de siglo XX, elegían representantes políticos sin tener en consideración la presencia de población en el territorio. Dicho fenómeno se concretó en virtud de la migración campo-ciudad que impulsó el proceso de industrialización. El solo hecho de referirse a aquellos burgos como “podridos” refleja en efecto la negativa consideración que se tenía de representantes políticos que no tenían como base electoral a una determinada población, sino más bien un territorio –casi– deshabitado.

Siguiendo al autor, esta práctica se constituyó como el arte de gobernar a los hombres con el objeto de guiarlos por el buen camino, manifestándose como el paso esencial hacia la gubernamentalidad (Foucault: 2004: 193).

Posteriormente, la gubernamentalidad se convierte en la pauta del gobierno de los hombres y la representación en una de sus herramientas, su discurso y su dispositivo de seguridad; medio de mantención del buen orden del Estado (Foucault: 2004: 357).

La gubernamentalidad conlleva la tecnificación de los asuntos políticos y gubernamentales y materializa el derecho de los Estados a ejercer su acción; la representación por una parte controla el riesgo de la producción de conductas que alteren el orden social, mientras que por la otra, pasa a transformarse en la herramienta no-selectiva del actuar gubernamental; además, la representación termina por rendir legitimidad a dicho actuar estatal.

Foucault, que entiende entonces la gubernamentalidad bajo tres acepciones –como un concepto, una tendencia y un proceso– pareciera identificar en cada uno de ellos la función que cumplirían determinados institutos, como es el caso de la representación política, ya sea cual instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad, o aparatos específicos de gobierno o bien aun, cual parte de aquel proceso, o mejor, el resultado del proceso en virtud del cual el Estado de Justicia de la Edad Media, convertido en Estado administrativo durante los siglos XV y XVI, se “gubernamentalizó” poco a poco (2004: 136).

Seguir con perseverancia la línea analógica desarrollada en las páginas anteriores podría ser incluso hastioso. Baste concluir que con las mismas acepciones con las que Foucault entiende su gubernamentalidad, podrían seguirse las lógicas comprensivas de la representación política.

No podría ser de otra manera –y así ha planteado el presente ensayo– para aquello que se constituye como discurso y dispositivo de seguridad de la gubernamentalidad misma.

## ■ 6 CONCLUSIONES

En el presente ensayo se ha querido abordar el tema de la representación política, por medio de reflexiones en relación a su composición epistemológica, prestando particular atención a la interpretación que podría llevarse a cabo (y este ensayo lo intenta en ese sentido) a partir del pensamiento foucaultiano.

La elección de estructurar el ensayo en cinco apartados responde a la elección de exposición gradual de los contenidos y al estilo de análisis –por analogía– que en los últimos apartados se desprende.

Consciente de haber podido extender el análisis –en lo que al pensamiento foucaultiano se refiere– a otras obras de no menor importancia, la elección de las que sí se encuentran presentes en el ensayo, responde a la necesidad de argumentar “cuanto baste” en torno a la propuesta que se plantea y teniendo por sobre todo en consideración la economía de la extensión del escrito mismo.

En el primer apartado –Introducción: asambleas, democracia y representación– se pretende introducir la temática de la representación política desde una perspectiva diacrónica. La intención manifiesta es aquella de contextualizar la representación en torno a su origen y a su marcada evolución material en relación a las asambleas y al concepto de democracia.

En el segundo apartado –Sobre el concepto de representación política– a partir del mismo encabezado que se pretende dar evidencia de la naturaleza conceptual de la representación, identificando líneas doctrinarias

y autores que se han planteado el problema operativo de movilizar recursos para una definición que sea acorde a la evolución diacrónica de la misma. Definiciones que por cierto, según pareciera, no deben exceder los límites de la representación conceptualmente entendida.

El tercer apartado –La representación como fenómeno y verdad– busca introducir el concepto en el ámbito del campo epistemológico, preparando el terreno (y con la intención de justificar dicho enlace) para la problematización epistemológica a partir del pensamiento de Foucault.

Por último, en el cuarto y quinto apartados –La representación como discurso y La representación como dispositivo de seguridad, respectivamente– el ensayo desarrolla, por medio de una argumentación analógica, el vínculo pretendido entre la representación política y los conceptos que son propios al pensamiento foucaultiano.

Se concluye entonces que la representación política existe a partir del discurso político, transformándose a la vez en discurso mismo.

Queda en evidencia la importancia del estudio de la representación como descripción crítica del discurso (y su desarrollo). Así como también su concepción genealógica, es decir, cual creadora de dominios de objeto, para enlazar estos discursos (el de la representación y el político).

En este sentido, el discurso (de la representación) pasa a transformarse entonces en dispositivo de seguridad del sistema (del discurso político –representativo–).

Como tal –como discurso y como dispositivo de seguridad–, la representación se construye desde los tejidos sociales para mantener –en este caso– el tejido social mismo, reponiendo en clave actual figuras (como la del pastoreo) propias del pensamiento foucaultiano.

El ensayo culmina entonces con la analogía entre la representación política y el concepto de gubernamentalidad propuesto por Foucault, dejando la puerta abierta para la interpretación (en la misma línea analógica) de dichos conceptos por parte del lector.

En esto último, la intención del autor sigue la misma lógica acometida a lo largo del ensayo: sobreponer los conceptos foucaultianos para una interpretación de la representación política.

La elección de estos tópicos, y de este approach, responde a la intención de contribuir a la comprensión –a grandes líneas, por medio del presente ensayo– de la naturaleza epistemológica del concepto de representación, sus presupuestos y fundamentos, así como su alcance, validez e intencionalidad en clave actual; objetivos implícitos del presente escrito.

## 7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, N. Stato, governo e società, Turín: Einaudi, 1985.
- BULO, V. “Problemas de la epistemología y la teoría del conocimiento: necesidad y universalidad”, Epistemología, Doctorado en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile, 14 de abril de 2016.
- CONSTANT, B. De la Libertad de los Antiguos comparada con la de los modernos, Madrid: Escritos Políticos- CEC, 1989.
- DI MATTEO, S. Storia della Sicilia: dalla preistoria ai nostri giorni, Palermo: 2007, Arbor.
- FOUCAULT, M. El orden del discurso, Buenos Aires: Tusquets, 1992.
- \_\_\_ Seguridad, territorio, población, Buenos Aires: FCE, 2004.
- KEANE, J. The life and Death of Democracy, London, Simon & Schuster, 2009.
- PITKIN, H. The Concept of Representation, Berkeley, University of California Press, 1967.
- POWER, G. Informe Parlamentario Mundial – La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria, Dinamarca, Unión Interparlamentaria, 2012.
- PLANAS, P. Derecho parlamentario, Lima, Ediciones Forense, 1997.
- SARTORI, G. “En defensa de la representación política”, en Claves de la razón práctica, núm. 91. 1999a, pp. 2-6.
- \_\_\_ Elementos de teoría política, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1999b.





# RECONSTRUYENDO LA CONFIANZA EN EL CONGRESO NACIONAL DE CHILE: DE LAS PALABRAS A LOS HECHOS<sup>1</sup>

Luis Rojas Gallardo<sup>2</sup>

1 Introducción - 2 Reformas y herramientas anticorrupción del Congreso Nacional de Chile - 2.1 Grupo bicameral de Transparencia y redes parlamentarias - 2.2 Acceso a la información pública y transparencia del Congreso Nacional - 2.3 Lobby y gestión de intereses particulares - 2.4 Probidad en la función pública y prevención de conflictos de intereses - 3 Conclusiones – 4 Referencias consultadas

En los últimos veinte años, Chile ha estado entre los veinticinco países menos corruptos, de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. Sin embargo, las encuestas demuestran que hay un descontento manifiesto por parte de la ciudadanía y una extendida falta de confianza en las instituciones, que son calificadas de corruptas. No obstante, existe una situación ambigua respecto a la percepción y casos reales de corrupción, como lo demuestra la IV Encuesta Nacional de Auditoría a la Democracia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En los últimos seis años aumentó al doble la percepción de que hay mucha corrupción en el sector público y privado, de 23% (2010) a 47% (2016); pero en contraste, el 99% de los encuestados manifestó que no ha pagado sobornos, lo que permitiría concluir que en Chile la corrupción no es un problema sistémico.

En la misma encuesta, el 85% respondió que el Congreso representa mal o muy mal los intereses de las personas y no le tiene confianza por la corrupción. Sin embargo, en el Congreso se ha adoptado una agenda de probidad que pasó de las palabras a los hechos. Así, por ejemplo, es el segundo Poder Legislativo más transparente en América Latina, lidera la cooperación internacional en redes de parlamento abierto, ha implementado herramientas contra los conflictos de intereses, entre otros avances.

Este artículo presenta los progresos del Congreso en estas materias y reflexiona sobre cómo revertir las tendencias negativas del descrédito de la política y la disminución de la participación ciudadana.

*Palabras claves: Parlamento abierto, corrupción, probidad, ética, transparencia.*

1 Ponencia en el Congreso Internacional sobre Transparencia. Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2016.

2 Abogado, Prosecretario de la Cámara de Diputados de Chile, lrojas@congreso.cl.

## ABSTRACT

Over the last twenty years, Chile has been rated among the twenty-five least corrupt countries, according to the Transparency International's Corruption Perceptions Index. However, surveys have shown that there is an overt discontent among citizens and an extended lack of confidence in public institutions, which are described as corrupt. Nonetheless, there is an ambiguous situation regarding perception and actual cases of corruption, acknowledged by the United Nations Development Program's (UNDP) IV Democracy Audit National Survey. According to the survey, the perception of corruption in public and private sectors has doubled from 23% (2010) to 47% (2016) in the last six years; in contrast, 99% of people surveyed claimed they had not paid bribes, which would lead to the conclusion that corruption is not a systemic problem in Chile. In the same survey, 85% responded that Congress is a bad or very bad representative of people's interests and does not trust them due to corruption. Despite these facts, the Congress has developed a probity and transparency agenda, which has evolved from words to deeds. For example, it has become the second most transparent Legislative Branch in Latin America, implementing tools against conflicts of interest and leading international cooperation by setting up open parliamentary networks, among other advances. This article presents the progress made by the Congress in these matters and reflects on how to reverse both the current negative trend to discredit politics and the reduction of citizen participation.

*Keywords: open parliament, corruption, probity, ethics, and transparency*

## ■ 1 INTRODUCCIÓN

No resulta exagerado señalar que actualmente nos encontramos frente a un descrédito transversal de las instituciones y a una extendida desconfianza en todo aquello que sea percibido como expresión de poder.

Los políticos en general y los parlamentarios en particular están mal evaluados, no parecen dignos de crédito ni de confianza, lo cual constituye un problema grave que es imprescindible enfrentar para evitar el daño que están sufriendo nuestras instituciones democráticas.

La solidez institucional es esencial para el buen funcionamiento democrático, de manera que si esta se debilita, se afecta enormemente nuestro régimen político.

Desde mi perspectiva, la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas es un atributo esencial de la democracia, no solo porque los ciudadanos tienen derecho a saber qué hacen sus representantes y a recibir información clara, precisa y oportuna respecto de sus decisiones, sino también porque constituye, asimismo, una de las mejores herramientas para combatir la corrupción.

La definición de corrupción ha variado en el tiempo. Hace diecinueve años, Transparencia Internacional la definía como el “abuso del poder público conferido para beneficio propio” (TI, 1997:11). Más de una década después suprimió la palabra “público” para que se entendiera que la corrupción era el “abuso del poder conferido para beneficio propio” (TI, 2010:10), es decir, que incluía tanto al sector público como al privado. Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Uncac, por su sigla en inglés), firmada por más de 160 países, no define lo que se entiende por corrupción, pero sí incluye una serie de conductas que son consideradas como tal (lavado de dinero, soborno de funcionario público nacional y extranjero, soborno entre privados, enriquecimiento ilícito, abuso de poder, tráfico de influencias, malversación de bienes fiscales, etc.). En este artículo, nos referimos a la corrupción teniendo en cuenta las diversas conductas destacadas en la Uncac.

Debo destacar que en los últimos veinte años, Chile se ha encontrado entre los veinticinco países con menos corrupción. Sin embargo, las encuestas demuestran que hay un descontento manifiesto en la ciudadanía. Así lo demuestran, por ejemplo, los resultados de la IV Encuesta Nacional de Auditoría a la Democracia, realizada en Chile por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyos resultados fueron entregados a comienzos de septiembre de 2016.

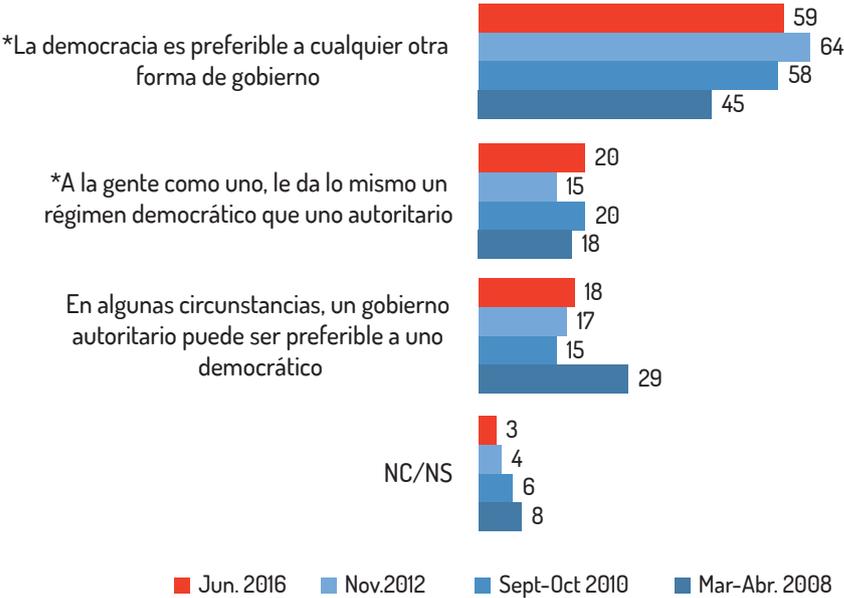
El mencionado estudio aborda temáticas relativas a la percepción de la ciudadanía acerca del estado de la democracia en el país, de las instituciones, la participación política y social, los temas de probidad y corrupción, y reformas políticas, entre otras.

Si bien los resultados muestran que los chilenos continúan valorando la democracia y consideran que Chile será más democrático en el futuro, la evaluación de su funcionamiento empeoró: la percepción de que la democracia funciona mal o muy mal aumentó desde 20% en 2012 a 40% en 2016. Esta situación, además, se da en un contexto en el que disminuyen los niveles de confianza, aumenta la percepción de corrupción en todas las instituciones –públicas y privadas– y se profundiza el distanciamiento entre las elites y la ciudadanía.

¿Con cuál de las siguientes frases está Usted más de acuerdo?

Total Muestra

%



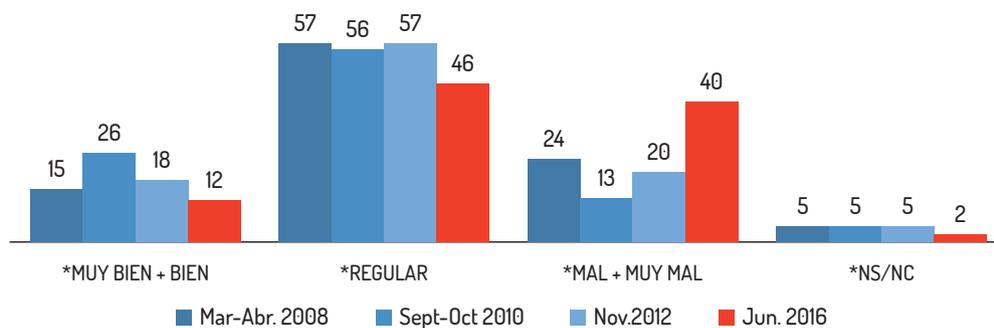
\*Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones Noviembre 2012 y Junio 2016

Fuentes y gráficos: PNUD Chile

## ¿Qué tan bien o qué tan mal cree Usted que funciona la democracia en Chile?

Total Muestra

%



\*Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones Noviembre 2012 y Junio 2016

Fuentes y gráficos: PNUD Chile

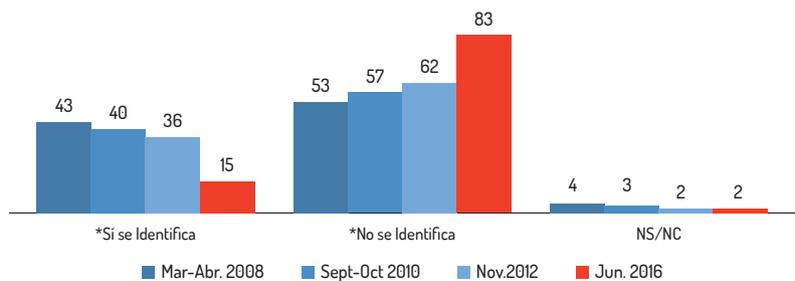
La distancia y falta de identificación política ha aumentado de manera sistemática, al punto de que la no identificación con ninguna posición política pasa de 34% en 2008 a 68% en 2016. A la vez, el grupo de quienes no se identifican con ninguno de los partidos políticos existentes pasa de 53% en 2008 a 83% en 2016.

## PARTICIPACIÓN E IDENTIFICACIÓN POLÍTICA

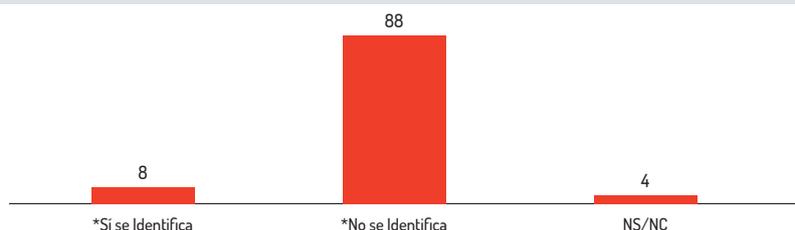
Ahora, de los siguientes partidos políticos que se presentan en esta tarjeta, ¿con cuál de ellos se identifica más o simpatiza más Ud.?

Total Muestra

%



Ahora, de los siguientes movimientos políticos, ¿con cuál de ellos se identifica más o simpatiza más Ud.?



\*Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones Noviembre 2012 y Junio 2016

Fuentes y gráficos: PNUD Chile

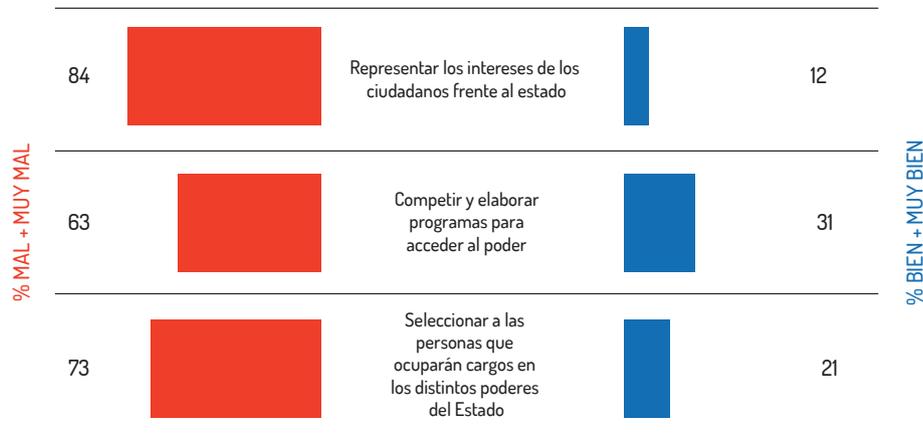
Nueve de cada diez chilenos considera que tanto el Congreso como los partidos políticos realizan muy mal o mal la función de representar los intereses de los ciudadanos.

## PARTIDOS POLÍTICOS

¿Qué tan bien o qué tan mal cree Usted que los partidos políticos cumplen con cada una de las siguientes funciones?

Total Muestra

%



Fuentes y gráficos: PNUD Chile

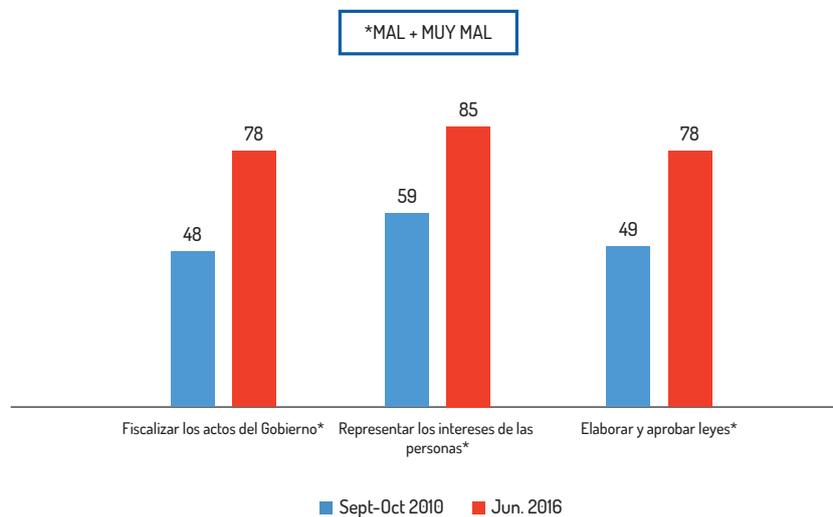
La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas "No sabe, No contesta"

## CONGRESO NACIONAL

Y ¿qué tan bien o qué tan mal cree Usted que el Congreso Chileno cumple con cada una de esas funciones?

Total Muestra

%



\*Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones Septiembre-October 2010 y Junio 2016

La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas "Muy bien, Bien" + "No sabe, No contesta"

Fuentes y gráficos: PNUD Chile

El estudio, que incluye un amplio conjunto de preguntas en materia de probidad y corrupción, evidencia afortunadamente que Chile no es un país donde exista corrupción sistémica que permee las relaciones entre Estado y sociedad. En efecto, el 99 % de los encuestados dice no haber tenido que pagar nunca una coima o hacer un favor para obtener un servicio de una empresa privada o resolver un problema por parte de un servicio público. Sin embargo, quienes perciben que hay mucha corrupción en distintas instituciones públicas y privadas aumentan, en promedio, al doble en los últimos seis años: de 23% el 2010 a 46% por ciento el 2016.

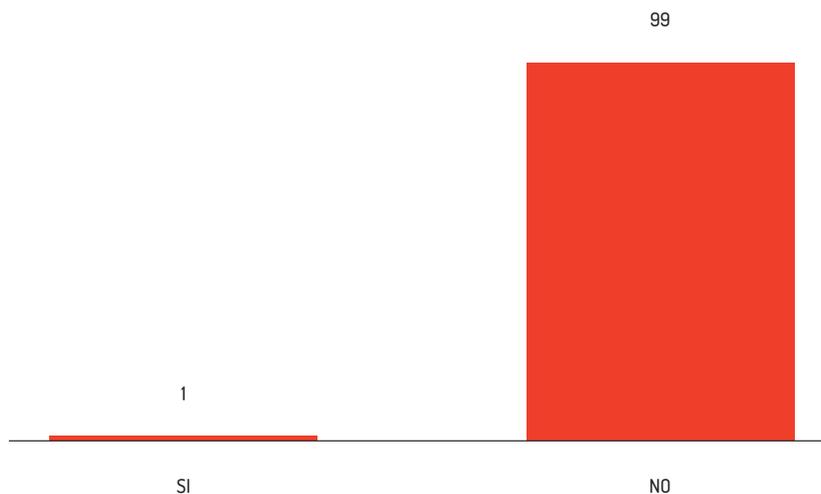
Al consultarse sobre cuán extendida está la corrupción en algunas instituciones, la peor evaluación es para los partidos políticos, con 69 %, seguida del Congreso, con 63 %, y del Gobierno, con 60 %.

## INTEGRIDAD EN LA VIDA PÚBLICA

En el último año, ¿Ud. ha tenido que pagar alguna coima o hacer algún favor para conseguir que le solucionen un problema en una EMPRESA PRIVADA?

Total Muestra

%



Fuentes y gráficos: PNUD Chile

La corrupción, la poca confianza, la desafección política y la escasa participación es un tema preocupante que no podemos eludir y que requiere medidas concretas que apunten a fortalecer nuestras democracias. En este contexto, el Congreso Nacional de Chile ha adoptado una agenda de probidad que tiene por objetivo pasar de las palabras a los hechos. Entre los avances cabe destacar que es el segundo Poder Legislativo más transparente en América Latina, lidera la cooperación internacional en redes de Parlamento abierto y ha implementado herramientas contra los conflictos de intereses que sirven de modelo a otros países.

No obstante, como se ha graficado en el breve análisis de la IV Encuesta de Auditoría a la Democracia, estos cambios no han permeado en la ciudadanía, ya que continúa y aumenta la percepción negativa del Poder Legislativo y de la política<sup>3</sup>, razón por la cual parece necesario que, una vez que se consoliden y fortalezcan las medidas anticorrupción, se visualicen los desafíos de largo plazo que ayuden a revertir esta percepción.

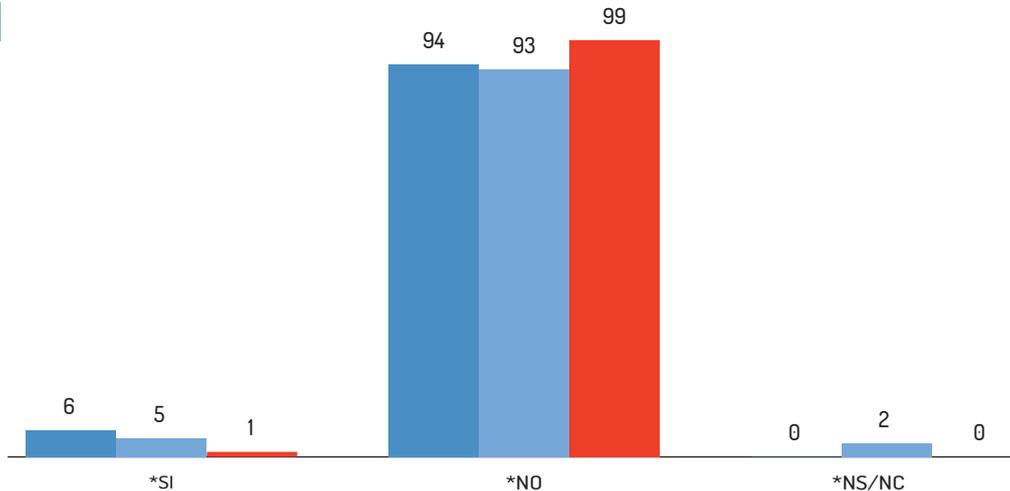
<sup>3</sup> De acuerdo a la IV Encuesta de Auditoría a la Democracia del PNUD, nueve de cada diez chilenos considera que tanto el Congreso como los partidos políticos realizan muy mal o mal la función de representar los intereses de los ciudadanos.

## INTEGRIDAD EN LA VIDA PÚBLICA

En el último año, ¿Ud. ha tenido que pagar alguna coima o hacer algún favor para conseguir que le solucionen un problema en el SERVICIO PÚBLICO?

Total Muestra

%



\*Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones Septiembre-Octubre 2010 y Junio 2016

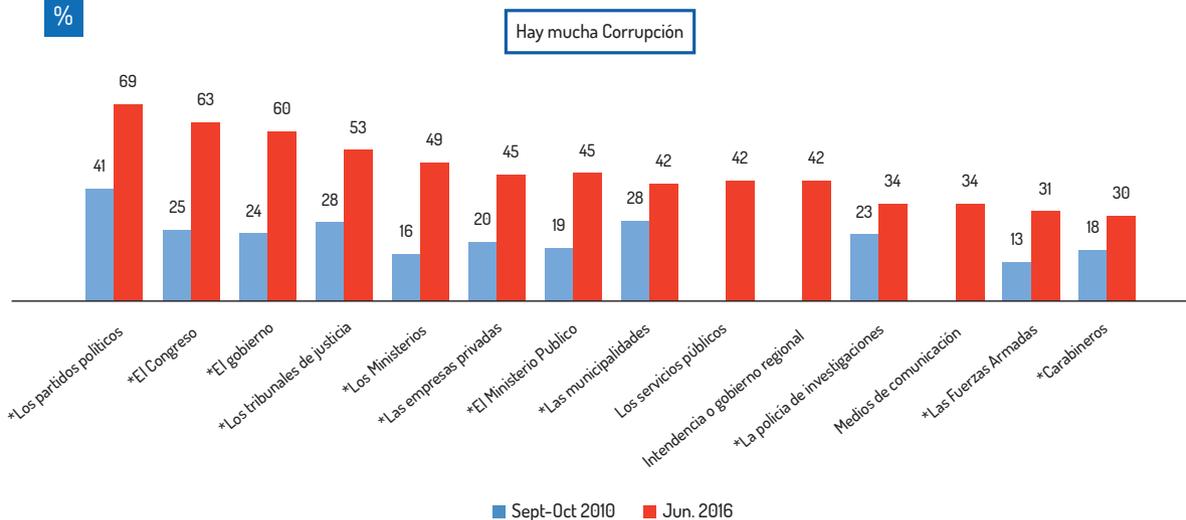
Fuentes y gráficos: PNUD Chile

## INTEGRIDAD EN LA VIDA PÚBLICA

A continuación le voy a leer algunas instituciones ¿cuán extendida cree usted que esta la corrupción en cada una de ellas?

Total Muestra

%



\*Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones Septiembre-Octubre 2010 y Junio 2016

La diferencia para completar 100% corresponde a las respuestas "Hay algo de corrupción, No hay nada de corrupción" + "No sabe, No contesta"

Fuentes y gráficos: PNUD Chile

## ■ 2 REFORMAS Y HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE

En el Congreso Nacional de Chile se viene trabajando desde hace bastante tiempo para vencer la cultura del secreto, buscando que la ciudadanía confíe en sus instituciones nacionales y que la búsqueda del bien común sea nuevamente un eje fundamental del trabajo del Parlamento. Si bien aún existen desafíos importantes en la agenda de probidad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y ética, se han producido importantes avances en la materia.

### 2.1 Grupo Bicameral de Transparencia y redes parlamentarias

Recordando la historia de este camino, es importante resaltar que el Congreso chileno ha ejercido un importante liderazgo en esta materia a nivel regional. En efecto, en 2012, durante el Seminario Internacional sobre Transparencia y Probidad en el Congreso Nacional y el Sistema de Partidos Políticos, se firmó la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y partidos políticos. En ese evento se acordó crear la Red Parlamentaria Interamericana de Transparencia, Acceso a la Información Pública y de Probidad, destinada a promover estándares de transparencia, integridad parlamentaria, probidad y apertura a la ciudadanía, que dio pie a la creación del Parlamento abierto en la región (Box, 2015:1).

Con el fin de que la Declaración de Santiago se difundiera e implementara, en noviembre de 2012 se creó el Grupo Bicameral de Transparencia (Boletín N° 1466; 2012) con el objetivo de establecer una instancia de colaboración institucional entre el Senado y la Cámara de Diputados. El Grupo Bicameral de Transparencia, integrado por parlamentarios de las Comisiones de Ética y los prosecretarios de cada Corporación, se ha convertido en un motor importante para impulsar reformas en materia de transparencia y probidad en Chile y a nivel internacional.

En este proceso de construir el diálogo e intercambio de experiencias entre los Poderes Legislativos, se vislumbró un problema de institucionalización y participación parlamentaria para continuar con estos esfuerzos, razón por la cual el Grupo Bicameral de Transparencia, a través de diversos organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ParlAmericas, le han dado el soporte requerido para que se mantenga activo su trabajo e intercambio de experiencias en estas materias de Parlamento abierto.

La Red y la Comisión Bicameral han sido presididas, desde sus inicios, por el senador y ex Presidente del Senado chileno, señor Hernán Larraín.

Los esfuerzos del Grupo Bicameral también se vieron consolidados en la arena internacional con la creación del Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de la Alianza de Gobierno Abierto (NDI, 2013:1) y al lograr que el Congreso chileno haya sido el primer Poder Legislativo que presentó un Plan de Acción de Parlamento Abierto. También el Grupo Bicameral de Transparencia, junto con el National Democratic Institute, el PNUD, el secretariado de la Alianza para el Gobierno Abierto, entre otros actores, ha centrado esfuerzos para lograr que los Poderes Legislativos integren formalmente el gobierno corporativo de la Alianza para el Gobierno Abierto (Brown, 2016:1).

## 2.2 Acceso a la información pública y transparencia del Congreso Nacional

El acceso a la información pública es un derecho fundamental que tiene toda persona de acceder a la información que se encuentra en poder de los órganos del Estado. El Tribunal Constitucional chileno expresó que el derecho de acceso a la información pública es un mecanismo esencial para la vigencia plena del régimen republicano democrático y de la indispensable asunción de responsabilidades, unida a la consiguiente rendición de cuentas que esto supone por parte de los órganos del Estado hacia la ciudadanía. Al mismo tiempo, la publicidad de los actos de tales órganos, garantizada, entre otros mecanismos, por el derecho de acceso a la información pública, constituye un soporte básico para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas (Tribunal Constitucional, 2016:1).

La transparencia otorga mayor legitimidad y credibilidad al aparato público, al brindar confianza en la labor de los organismos y de los propios funcionarios; mejora la eficiencia y modernización de la gestión en el ámbito público, ya que existirá una mayor preocupación por hacer las cosas bien; colabora en los procesos de educación cívica, al otorgar mayor conocimiento a la labor del Estado; favorece la inserción del país a nivel internacional, mejorando su imagen y reputación; estimula la participación ciudadana y facilita el control social respecto de los actos de los órganos del Estado. En fin, fortalece la democracia (Ferrada, 2011:6).

La probidad y la transparencia en el ejercicio de la función pública en Chile encuentran su fundamento en el artículo 8° de la Constitución Política, norma que dispone que el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Respecto al principio de transparencia, destaca que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Solamente existirá reserva o secreto si una ley de quorum calificado lo establece, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional.

La ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, regula tanto las solicitudes de información pública, denominada transparencia pasiva, como la denominada transparencia activa, que genera la obligación para los órganos y servicios públicos, así como para las empresas del Estado, de publicar en sus respectivas páginas web, de manera permanente, accesible y actualizada, la información institucional que la ley señala.

Es importante resaltar que la adecuada implementación de esta ley se debe a la creación del Consejo para la Transparencia, que ha velado estrictamente para que los organismos públicos cumplan con esta normativa.

En relación con la situación del Congreso Nacional, el artículo sexto transitorio de la ley N° 20.285 dispone que el Congreso Nacional se rige por el principio de la transparencia en el ejercicio de la función pública, consagrado, como he señalado, en el artículo 8° de la Carta Fundamental.

Actualmente, se publica en la página web de la Cámara de Diputados y del Senado toda la información requerida por ley; pero además se ha ido publicando información de forma proactiva, por ejemplo, su estructura orgánica; las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; el marco normativo que les es aplicable; la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso; las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos

concursoales, sin que estas o aquellas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios; los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros; la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan.

Adicionalmente, por expresa disposición de la ley se publica, respecto de cada diputado, su asistencia a las sesiones de Sala y de comisiones, las votaciones y las elecciones a las que concurran, su dieta y las asignaciones parlamentarias que perciben. Del mismo modo, se da a conocer su trabajo en Sala, las mociones y los proyectos de acuerdo o de resolución que patrocina o a los que adhiere, y sus declaraciones de patrimonio e intereses.

La Comisión de Ética y Transparencia de cada Corporación es la instancia competente para resolver los amparos por la denegación de información que realizan los órganos administrativos internos.

### 2.3 Lobby y gestión de intereses particulares

La ley N° 20.730, de 2014, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, dispone en el número 1) de su artículo 2° que, para los efectos de esta ley, se entenderá por lobby “aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3° y 4°” de este cuerpo normativo .

Esta ley también regula la gestión de intereses particulares. Quienes la realizan se denominan gestores de intereses particulares, y se diferencian del lobbista en que aquellos no reciben remuneración.

Para que exista lobby, el lobbista debe buscar influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas.

La ley está estructurada sobre la base de definir quiénes son los “sujetos pasivos”, qué actividades constituyen lobby (o gestión de intereses particulares) y cuáles no lo constituyen. Además, se regulan los registros de agenda pública, viajes y regalos que están obligados a llevar los sujetos pasivos y los registros ex post de lobbistas y de gestores de intereses particulares.

En el Congreso Nacional son sujetos pasivos de la Ley de Lobby los diputados y senadores, los secretarios generales y prosecretarios y los asesores legislativos que indica anualmente cada parlamentario, en la forma y con el procedimiento determinado por las respectivas Comisiones de Ética y Transparencia Parlamentaria.

Adicionalmente, cada Cámara, a través de su Comisión de Ética y Transparencia, puede establecer, mediante resoluciones o acuerdos, según corresponda, que otros funcionarios sean considerados sujetos pasivos para efectos de esta ley, cuando, en razón de su función o cargo y por tener atribuciones decisorias relevantes o por influir decisivamente en las personas que tienen dichas atribuciones, sea necesario, para efectos de transparencia, someterlos a esta normativa. Tales personas deberán ser individualizadas anualmente por resolución de la autoridad competente, la que deberá publicarse en el sitio electrónico correspondiente.

En forma adicional, cualquier persona podrá solicitar, por escrito, a la respectiva Comisión de Ética y Transparencia que se incorpore a uno o más funcionarios o servidores públicos determinados, en razón de su función o cargo, cuando tenga atribuciones decisorias relevantes, influya decisivamente en las personas que tienen dichas atribuciones o sea jefe de gabinete de un sujeto pasivo, cualquiera que sea su forma de contratación.

Las actividades reguladas por la ley N° 20.730 son las destinadas a obtener las siguientes decisiones:

- Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los sujetos pasivos mencionados en los artículos 3° y 4°.
- Elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones.
- Celebración, modificación o terminación, a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en esta ley y que sean necesarios para su funcionamiento.
- Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos señalados, a quienes correspondan estas funciones.
- Actividades destinadas a que no se adopten las decisiones y actos señalados precedentemente.

La misma ley, en su artículo 6°, enumera diversas actividades que no deberán ser consideradas como lobby. Por ejemplo, que al sujeto pasivo se le formulen planteamientos o peticiones con ocasión de una reunión, actividad o asamblea de carácter público; las declaraciones que un sujeto pasivo de la ley haga en el ejercicio de su función; las peticiones, verbales o escritas, realizadas para conocer el estado de tramitación de un determinado procedimiento administrativo; la información entregada a una autoridad pública, que la haya solicitado expresamente para efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, dentro del ámbito de su competencia; la contratación de asesorías a fundaciones o corporaciones; las invitaciones para participar en reuniones técnicas de corporaciones o fundaciones; las declaraciones efectuadas o las informaciones entregadas ante una comisión parlamentaria; las invitaciones a reuniones técnicas a profesionales de asociaciones sin fines de lucro, universidades, centros de estudios, corporaciones, fundaciones y otras entidades análogas; entre otras.

En relación con el Congreso Nacional, la ley de Lobby crea un Registro de Agenda Pública, a cargo de las Comisiones de Ética y Transparencia, en el que se deben incorporar las audiencias y reuniones que tengan por objeto el lobbista o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones señaladas.

En dicho registro se publica la información de la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión; a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares; la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión; si se percibe una remuneración por dichas gestiones; el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada.

Cabe destacar que los sujetos pasivos deben mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia.

Adicionalmente, los sujetos pasivos deben informar los viajes realizados en el ejercicio de sus funciones, indicando su destino, el objeto, el costo total y la persona jurídica o natural que lo financió.

Finalmente, deben incluirse las donaciones que reciban los sujetos pasivos, con ocasión del ejercicio de sus funciones, incluyendo los donativos oficiales y protocolares y los que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, singularizando el regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción e individualizarse a la persona natural o jurídica de la cual procede.

Se exceptúan de la obligación de incluirlos en el registro de agenda pública las reuniones o audiencias y los viajes cuya publicidad comprometa el interés general de la Nación o la seguridad nacional. De estos se rendirá cuenta anual, en forma reservada, ante la Comisión de Ética y Transparencia.

La información contenida en el registro de agenda pública debe ser publicada y actualizada, al menos una vez al mes, en el sitio electrónico de la Cámara de Diputados y del Senado, y además, el Consejo para la Transparencia en la plataforma infolobby.cl publica la información consolidada de todo el Estado, facilitando el control social.

Los lobbistas o gestores de intereses particulares están obligados a proporcionar de manera oportuna y veraz la información que se les solicita en el formulario para pedir audiencia, esto es, el nombre de la persona o empresa que representa, y si recibe o no remuneración por dicha gestión. Si se trata de una persona jurídica, debe proporcionar la información que se le solicite respecto de su estructura y conformación. En ningún caso les resulta obligatorio suministrar información confidencial o estratégica. Si el lobbista o gestor de intereses particulares falsea la información, es sancionado con multa que fluctúa entre los 351 y 1.975 euros.

A los sujetos pasivos que no informen o registren sus audiencias de lobby o gestión de intereses, viajes o donativos se les puede aplicar una multa que fluctúa aproximadamente entre 610 y 1.830 euros, que se descuentan directamente de su dieta. Si omiten incorporar información en el registro de agenda pública, en forma inexcusable, o se incluye en él información inexacta o falsa, a sabiendas, se les puede sancionar con multa que va, aproximadamente, de 1.220 a 3.050 euros, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

La Comisión de Ética y Transparencia de cada Cámara tiene competencia para conocer y resolver acerca de las infracciones y de la aplicación de sanciones respecto a los sujetos pasivos. Esta información se publica en el sitio electrónico de la Cámara correspondiente por el plazo de un mes. La reincidencia en estas infracciones, dentro del plazo de un año contado desde la fecha de la infracción, es considerada falta grave a la probidad.

Como resulta obvio, esta ley es perfectible; sin embargo, tras dos años de vigencia ha demostrado ser una herramienta de transparencia que ha permitido que cualquier persona u organización tenga la oportunidad de representar sus intereses, ya que el sujeto activo debe fundar su decisión en caso de que niegue la audiencia.

## **2.4 Probidad en la función pública y prevención de conflictos de intereses**

En enero de 2016 fue publicada la ley N° 20.880, que contiene modificaciones de fondo y de forma a la reglamentación ya existente en materia de probidad y declaración de patrimonio e intereses.

Esta ley determina las autoridades y funcionarios que deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, las situaciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de ciertos bienes y, además, las situaciones calificadas en que deberán proceder a la enajenación de determinados bienes que supongan conflicto de intereses en el ejercicio de su función pública.

El principio de probidad en la función pública consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal de la función o cargo con preeminencia del interés general sobre el particular.

Si hay una duda razonable sobre la percepción que existe entre el interés privado y las acciones del funcionario público, este enfrenta un conflicto de intereses (Noriega, 2009). Por eso la importancia de regularlos.

Al tenor de esta ley existe conflicto de intereses cuando concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias. La facultad de obligar a las principales autoridades y funcionarios públicos del país a declarar su patrimonio y sus intereses es una exigencia esencial para garantizar la adecuada separación de los intereses privados y públicos en el ámbito del Estado y para prevenir los conflictos de intereses.

En relación con el Congreso, están obligados a presentar una declaración de intereses y patrimonio los diputados y diputadas; los senadores y senadoras; los secretarios generales, los prosecretarios; abogados secretarios jefes de comisiones; director y director adjunto de la Biblioteca del Congreso Nacional; abogados secretarios de comisiones; consejeros del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias e integrantes del Comité de Auditoría Parlamentaria.

La nueva regulación de declaración de intereses y patrimonio es un avance substantivo frente a la ley N° 19.653, de 2000, y el decreto N° 99, de 2000, ya que la normativa anterior no establecía la función de un organismo que verificara y fiscalizara el contenido de las declaraciones, por lo que el uso de esta herramienta para evitar conflictos de intereses no fue eficaz.

Otro paso positivo es que las declaraciones de intereses y patrimonio, y sus actualizaciones, deberán efectuarse a través de un formulario electrónico, que contendrá más información, por ejemplo, la propiedad de una sociedad en la que el declarante es controlador, la que estará en datos abiertos para su debido control social.

Corresponde a las respectivas Comisiones de Ética y Transparencia Parlamentaria conocer de las infracciones cometidas por diputados y senadores, y resolver acerca de la aplicación de las sanciones. De las cometidas por los secretarios generales de la Cámara de Diputados y del Senado, como también por el Director de la Biblioteca del Congreso Nacional y por quienes integren el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias o el Comité de Auditoría Parlamentaria, corresponderá conocer a una comisión bicameral. Las infracciones cometidas por los demás funcionarios serán conocidas y resueltas por el jefe de servicio respectivo.

Otra herramienta que contiene la ley N° 20.880 es el mandato especial de administración de cartera de valores, conocido como fideicomiso ciego o enajenación de activos. La ley dispone que el Presidente de la República, los ministros de Estado, los subsecretarios, los diputados y senadores, el Contralor General de la República, los intendentes, los gobernadores, los consejeros regionales, los alcaldes y los jefes superiores de las entidades fiscalizadoras, que sean titulares de acciones de sociedades anónimas abiertas, opciones a la compra y venta de tales acciones, bonos, debentures y demás títulos de oferta pública representativos de capital o de deuda que sean emitidos por entidades constituidas en Chile, que se encuentren inscritas en los registros de valores que llevan las Superintendencias de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras, y cuyo valor total supere las veinticinco mil unidades de fomento, es decir, aproximadamente

870.000 euros, deberán optar por constituir un mandato especial o vender las referidas acciones y valores, al menos, en lo que exceda a dicho monto. La figura de fideicomiso ciego se basa en la figura estadounidense, en la que solo se configura una vez liquidados los activos originales.

Si se efectúa la enajenación de los activos, el producto de dicha venta, obviamente, no podrá destinarse a la adquisición de los valores referidos.

La ley regula las obligaciones del mandante y del mandatario, que pueden ser instituciones registradas ante la Superintendencia de Valores y Seguros, instituciones bancarias que pueden operar en Chile, o extranjeras autorizadas a operar activos.

Por otra parte, la ley N° 20.880 incorpora la figura de la enajenación forzosa o renuncia a una sociedad. En virtud de ella, los diputados y los senadores tienen el plazo de ciento veinte días corridos, contado desde la fecha del nombramiento o el mismo plazo a partir de que la autoridad tenga dicha calidad, deben enajenar, o renunciar a su participación en la propiedad de empresas proveedoras de bienes o servicios al Estado o a sus organismos y en empresas que presten servicios sujetos a tarifas reguladas o que exploten, a cualquier título, concesiones otorgadas por el Estado, incluidas las concesiones de radiodifusión televisiva de libre recepción y de radiodifusión sonora.

La fiscalización y las eventuales sanciones por la infracción de las disposiciones sobre mandato y enajenación forzosa corresponden a las Comisiones de Ética y Transparencia Parlamentaria de la Cámara que corresponda.

El incumplimiento oportuno de la obligación de constituir el mandato o de enajenar ciertos bienes es sancionado con multa a beneficio fiscal que fluctúa entre diez y mil unidades tributarias mensuales, es decir, entre 610 y 61.000 euros. Las sanciones aplicadas serán reclamables ante la Corte de Apelaciones.

La responsabilidad por las infracciones a estas disposiciones por parte de las autoridades obligadas podrá hacerse efectiva en el término de cuatro años desde la fecha de la infracción respectiva y no se extinguirán por el cese de funciones.

El Congreso Nacional ha hecho otros avances en materia de probidad y transparencia. Uno de los proyectos más importantes sobre el particular, que se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado, es el que modifica la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y otros cuerpos legales en lo relativo a probidad y transparencia (boletín N° 10264-07). Cabe destacar que en esta iniciativa, a modo de ejemplo, se sistematizan las normas existentes, se establece que la función parlamentaria será de dedicación exclusiva, se crea una Dirección de Ética y Transparencia de carácter independiente, se le da carácter legal al Grupo Bicameral de Transparencia y se sanciona la inasistencia injustificada a las sesiones del Plenario.

## ■ 3 CONCLUSIONES

El prólogo de la Uncac expresa que la corrupción socava la democracia y provoca que los ciudadanos y ciudadanas desconfíen de sus instituciones, por lo que es necesario establecer regulaciones y buenas prácticas para prevenirla. Chile ha realizado esfuerzos por revertir estas cifras; sin embargo, de acuerdo con el análisis de las encuestas, se debe continuar el proceso. Es un hecho que Chile, al igual que muchos países, es más transparente, y que gracias a la apertura ha habido más información pública que ha contribuido a que salgan a la luz los casos de corrupción.

El país debe seguir reforzando su agenda de probidad e impartir desde temprana edad educación cívica que demuestre los deberes y derechos de los ciudadanos. Es hora de que tanto los actores políticos como el sector privado y la ciudadanía sean parte de esta ecuación para mejorar los índices de percepción de la corrupción, de desafección de la política, de poca participación y de representatividad política, entre otros elementos que afectan la democracia.

Los cambios implementados y el tiempo nos han demostrado que el problema no es solo de los políticos y que se requiere de toda la comunidad para seguir adelante.

## ■ 4 REFERENCIAS CONSULTADAS

### 4.1 Documentos electrónicos:

- BOX, Celeste (2015). Antecedente de Parlamento Abierto en América Latina: La Declaración de Santiago (2012) [online] Disponible en: [https://www.academia.edu/23844017/Antedente\\_de\\_Parlamento\\_Abierto\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_La\\_Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Santiago\\_2012\\_](https://www.academia.edu/23844017/Antedente_de_Parlamento_Abierto_en_Am%C3%A9rica_Latina_La_Declaraci%C3%B3n_de_Santiago_2012_) [Visitado 21 Sep. 2016].
- BROWN, Greg (2016). Opening Parliament Blog: OGP Steering Committee to consider a parliamentary engagement policy [online] Disponible en: <http://blog.openingparliament.org/> [Visitado 21 Sep. 2016].
- Cámara de Diputados (2016). Experiencia de Grupo Bicameral de Transparencia fue analizada en visita de estudio sobre Apertura Legislativa del ParlAmericas [online] Disponible en: [https://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmId=130428](https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=130428) [Visitado 22 Sep. 2016].
- Cámara de Diputados (2014). Reglamento de lobby [online]. Disponible en: [https://www.camara.cl/camara/media/transparencia/proyecto\\_lobby.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/transparencia/proyecto_lobby.pdf) [Visitado 22 Sep. 2016].
- Cámara de Diputados (2014). Plan de Acción de Parlamento Abierto de Chile 2014-2016 [online] Disponible en: <https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=12825> [Visitado 21 Sep. 2016].
- FERRADA, Raúl (2011). Implementación de la cultura de la Transparencia en Chile y su institucionalidad [online]. Disponible en: [http://www.achm.cl/eventos/SEMINARIOS/html/DOCUMENTOS/2011/TALLER\\_SOBRE\\_TRANSPARENCIA\\_MUNICIPAL\\_SANTIAGO/PPT02.pdf](http://www.achm.cl/eventos/SEMINARIOS/html/DOCUMENTOS/2011/TALLER_SOBRE_TRANSPARENCIA_MUNICIPAL_SANTIAGO/PPT02.pdf) [Visitado 21 Sep. 2016].
- National Democratic Institute (NDI) (2013). Lanzamiento de Grupo de Trabajo Sobre Parlamento Abierto (Legislative Openness) [online] Disponible en: <https://www.ndi.org/node/20730> [Visitado 21 Sep. 2016].

- Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito UNODC, (2004). Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción [online] Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf) [Visitado 21 Sep. 2016].
- NORIEGA, Rocio (2009). Fideicomiso ciego y conflictos de intereses [online] Disponible en: [https://www.academia.edu/5024477/Fideicomiso\\_ciego\\_y\\_conflictos\\_de\\_intereses](https://www.academia.edu/5024477/Fideicomiso_ciego_y_conflictos_de_intereses) [Visitado 22 Sep. 2016].
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). PNUD presenta IV Encuesta Auditoría a la Democracia [online] Disponible en: <http://auditoriaalademocracia.org/web/pnud-presenta-iv-encuesta-auditoria-a-la-democracia/> [Visitado 15 Sep. 2016].
- Programa de Naciones Unidas contra la Corrupción PNUD y Contraloría General de la República, (2014). Autoevaluación Participativa y Representativa de la Implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción[online]. Disponible en: [http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic\\_governance/Autoevaluacion-Participativa.html](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/Autoevaluacion-Participativa.html) [Visitado 21 Sep. 2016].
- Transparency International TI, (2016). What is Corruption?. [online] Transparency.org. Disponible en: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/> [Visitado 20 Sep. 2016].
- Transparency International TI, (2016). La respuesta a las crisis globales debe priorizar una actitud de tolerancia cero frente a la corrupción [online] Disponible en: [http://www.transparency.org/files/content/tool/1997\\_CPI\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/tool/1997_CPI_EN.pdf) [Visitado 21 Sep. 2016].
- Transparency International TI, (2016). Transparency International publishes 1997 Corruption Perception Index [online] Disponible en: [http://www.transparency.org/files/content/tool/1997\\_CPI\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/tool/1997_CPI_EN.pdf) [Visitado 21 Sep. 2016].
- Tribunal Constitucional de Chile (2016). Repertorio Constitucional de Chile [online] Disponible en: <http://estudios.tribunalconstitucional.cl/resultado/Inciso--124--4107/> [Visitado 22 Sep. 2016].
- Senado - República de Chile - Reglamento del lobby: mayoría ciudadana es partidaria de la programación pública de audiencias y reuniones
- Senado.cl. (2016). Reglamento del lobby: mayoría ciudadana es partidaria de la programación pública de audiencias y reuniones. [online] Disponible en: [http://www.senado.cl/reglamento-del-lobby-mayoria-ciudadana-es-partidaria-de-la-programacion-publica-de-audiencias-y-reuniones/prontus\\_senado/2014-08-05/085925.html](http://www.senado.cl/reglamento-del-lobby-mayoria-ciudadana-es-partidaria-de-la-programacion-publica-de-audiencias-y-reuniones/prontus_senado/2014-08-05/085925.html) [Visitado 22 Sep. 2016].

## 4.2) Legislación

- Constitución Política de Chile Decreto-100 (2005) [online] Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> [Visitado 22 Sep. 2016].
- Ley de Acceso a la Información Pública N° 20285 (2008). [online] Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363> [Visitado 22 Sep. 2016].
- Ley de Lobby y Gestión de Intereses N° 20730 (2014) [online] Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115> [Visitado 22 Sep. 2016].
- Sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses N° 20880 (2016) [online] Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086062> [Visitado 22 Sep. 2016].





# INCLUSIÓN POLÍTICA DE LOS Y LAS MIGRANTES

Jaime Esponda Fernández <sup>1</sup>

1 Introducción - 2 Actual reflexión política y académica - 3 derechos políticos de los y las migrantes en el derecho interracial y nacional - 3.1 Principios internacionales - 3.2 Principios constitucionales - 4 Relevancia del nivel local - 5 Derechos sociales - 6 Referencias bibliográficas

## RESUMEN

La reticencia a otorgar la ciudadanía y los derechos políticos a los y las migrantes, como elemento de su inclusión social, presente en la mayoría de las constituciones, comienza a revertirse en una reflexión académica que cuestiona dicha exclusión. Gran influencia cobran en este debate el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Migratorio. La inclusión política de los y las inmigrantes no puede estar constreñida al sufragio, sino que debe comprender su participación en la vida comunitaria, especialmente, en el ámbito local, y requiere atender las condiciones materiales de la población más vulnerable y la superación de su exclusión social.

*Palabras claves: nacionalidad- ciudadanía, derechos políticos.*

## ABSTRACT

### Political Inclusion of Migrants

The reluctance to grant citizenship and political rights to migrants, as an element of their social inclusion, present in most of the constitutions, begins to be reverted in an academic reflection that questions such exclusion. In this debate, the International Law of Human Rights and Migration Law are very influential. In this debate, the International Law of Human Rights and Migration Law are very influential. The political inclusion of immigrants cannot be constrained to suffrage, but must include their participation in community life, particularly at the local level. Besides, it requires addressing the material conditions of the most vulnerable population and overcoming their social exclusion.

*Keywords: citizenship, political rights.*

---

<sup>1</sup> Asesor Jurídico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM/Chile). jesponda@iom.int

## ■ 1 INTRODUCCIÓN

La acepción mayormente utilizada del concepto de inclusión, en cuanto se refiere a los y las inmigrantes, se relaciona en la literatura especializada con su acceso a los derechos sociales, en igualdad de condiciones y sin discriminación.

Aunque, desde luego, tal alcance del concepto supone el acceso a la esfera pública, la menor importancia que se da en esa literatura al ejercicio de derechos políticos por los y las inmigrantes es representativa de una limitación real a la inclusión social en la mayor parte de los países del mundo.

Si se considera que la inclusión social de un extranjero en el país de acogida implica el ejercicio de todos sus derechos, en igualdad de condiciones y sin discriminación respecto al resto de los miembros de la sociedad, es posible sostener la existencia del derecho humano a la inclusión social de los y las inmigrantes.

Es explicable, especialmente, en cuanto se relaciona con los y las inmigrantes más vulnerables, considerar el acceso a una fuente de trabajo remunerado como la base constitutiva de tal derecho. Del mismo modo, atendiendo a la condición de extranjero, también se enfatiza el necesario respeto a la identidad cultural del inmigrante, como base de una convivencia entre iguales.

No se otorga, sin embargo, el mismo énfasis al reconocimiento de la ciudadanía y, en general, de los derechos políticos, como elemento integrante de la inclusión social, pese a que tal reconocimiento permitiría reforzar la participación y, por tanto, la pertenencia de las familias inmigrantes al nuevo país.

Sin embargo, esta reticencia, que obedece a causas que se desprenden fácilmente del concepto tradicional de soberanía estatal y de la dependencia de la ciudadanía a la nacionalidad, comienza a revertirse en la reflexión académica, especialmente en Europa.

## ■ 2 ACTUAL REFLEXIÓN POLÍTICA Y ACADÉMICA

El irreversible fenómeno de la globalización, necesariamente, genera una reflexión política y jurídica conducente a nuevos paradigmas. En efecto, la globalización del comercio, base de la nueva economía global, que obliga a los Estados a actuar en un ámbito variado de relaciones internacionales y a someterse a nuevos ordenamientos jurídicos supranacionales, así como sus efectos en las relaciones de cada Estado con su población, está produciendo un creciente cuestionamiento de la democracia política anclada en los principios inveterados del Estado Nación.

Por ello, se afirma que, quiérase o no, la globalización es un factor de primer orden en el debilitamiento de la soberanía tradicional de los Estados.

Del mismo modo, si hasta fines del siglo XX, salvo respecto a los refugiados, el enfoque sobre las migraciones era fundamentalmente económico, en la actualidad, la óptica se amplía hacia los aspectos políticos del fenómeno y comienza a desafiar las tradicionales bases conceptuales del Estado Nación.

Cada vez se plantea con mayor énfasis la interrogante sobre cuál sería el futuro del sistema político democrático si un porcentaje importante de la población de los Estados no participa de los derechos políticos, en particular, del derecho a elegir los representantes del pueblo.

En este contexto, se desarrolla actualmente una reflexión política y académica que cuestiona los fundamentos de una exclusión que no considera los vínculos efectivos que los extranjeros establecen con

el presente y el futuro del Estado de residencia. En el curso de dicha reflexión, varios autores estiman que, en el siglo XXI, el peso de la globalización, de los flujos migratorios y de la internacionalización del Derecho determina que aquella exclusión sea considerada un anacronismo.

La confluencia de la globalización y de los nuevos fenómenos migratorios, ligados sustantivamente a ella, alimentan la idea de que la participación política ha de estar mayormente relacionada con la residencia que con la nacionalidad, de modo que se conciba al pueblo integrado por la totalidad de las personas “que participan en la relación jurídica que surge con la residencia en el territorio”<sup>2</sup>.

Se trata, por cierto, de un ejercicio que se desarrolla en ámbitos académicos y en grupos de inmigrantes, pero no aún en los parlamentos ni en la mente de los gobernantes.

Si nos detenemos solamente en el derecho a sufragio, en el curso de esa reflexión se ha logrado sistematizar una serie de argumentos en pro de la concesión de este derecho a los no nacionales residentes en el Estado, en elecciones generales.

Un primer argumento recoge el principio que inspiraba el voto censitario y consiste en que los extranjeros deben ejercitar el poder político, a través del voto, por cuanto contribuyen con el Estado pagando tributos. Personalmente, estimamos que este razonamiento no corresponde al nivel en que se debe desarrollar la discusión, ni enfrenta eficazmente los elementos de la doctrina predominante. Al relacionar el ejercicio del poder político con la contribución impositiva, podría abrirse la posibilidad de estratificar el cuerpo electoral, según la fortuna, dejando a aquellos que nada poseen, en nuestro caso a los y las inmigrantes pobres, marginados de aquel ejercicio. Esa misma argumentación se invocó, en su momento, por quienes rechazaban la posibilidad de que los chilenos residentes en el exterior, que no pagan impuestos en Chile, pudiesen participar en las elecciones de Presidente de la República de este país.

Un argumento en boga favorable al voto de los extranjeros, capaz de enfrentar con éxito la idea predominante, se basa en el debilitamiento del Estado Nación en el último medio siglo, particularmente en Europa, entre cuyas causas se cuentan los flujos migratorios por motivos económicos y la creciente pluralidad étnica, hasta el punto que Habermas, pensador destacado en esta reflexión, sostiene que las sociedades políticas de cada uno de los Estados europeos se convertirán en “sociedades postnacionales”<sup>3</sup>.

En la actualidad, hay quienes sostienen que debido al crecimiento permanente de los flujos migratorios y la pluralidad étnica y cultural que es su consecuencia, a lo menos en Europa, la homogeneidad nacional que supone el Estado Nación ha pasado a ser una ficción.

La pregunta que consecuentemente surge es: ¿puede el sistema político democrático edificarse sobre una base ficticia, sin graves consecuencias para su propia existencia? Porque si la democracia consiste, esencialmente, en el pueblo como titular de la soberanía, excluir del pueblo a un porcentaje significativo de los habitantes del territorio puede conducir a un conflicto que amenace la pervivencia misma del sistema político.

En nuestro tiempo, De Lucas postula la redefinición del concepto de ciudadanía, sobre la base de considerar las circunstancias concretas de vida de los extranjeros y su integración a la sociedad de acogida, trasladando el cimiento de la ciudadanía y, por tanto, el fundamento del derecho de sufragio, desde la nacionalidad a la residencia.

---

2 MARGALIT, A. (1997) *La Sociedad Decente*. Barcelona. Paidós, P.18.

3 HABERMAS, J. (1998) *Identidades Nacionales y Postnacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, p.15.

Del mismo modo, aunque circunscrita a los ciudadanos de los Estados de la Unión Europea, también reviste valor doctrinario lo preceptuado en los artículos 37 y 38 de la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, aprobada en la de Cumbre de Niza, en diciembre de 2000, que proclama los derechos de todo ciudadano de la Unión radicado en un país del que no es nacional a ser elector y candidato elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en los comicios municipales, en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de residencia. Estos derechos también se han incorporado al proyecto de Constitución Europea (artículos 39 y 40 de la Parte II).

Los objetivos invocados por las Directivas de la Unión Europea revisten, igualmente, relevancia doctrinaria. Basta pensar en la creación de una “ciudadanía de la Unión” independiente de la nacionalidad. Como postula en su Preámbulo la Directiva 93/109/CE, del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, con “la ciudadanía de la Unión” que “tiene por objeto integrar mejor a los ciudadanos de ésta en su país de acogida” se “pretende, fundamentalmente, suprimir la condición de nacionalidad que se exige actualmente en la mayor parte de los Estados miembros para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo”.

Esta declaración europea de principios, aunque circunscrita a los ciudadanos de los países de la Unión, constituye un fortísimo respaldo a quienes sostienen la posibilidad de desligar la ciudadanía de la nacionalidad, sin menoscabo del sistema político, sobre la base de que el sustento del Estado no radica necesariamente en una población histórica, racial y culturalmente homogénea, sino en la integración de los diversos componentes de la población residente y en la participación política de todos los mayores de edad, sin distinción de nacionalidad, especialmente, en cuanto se refiere al derecho de sufragio.

Más allá, Habermas sostiene que la Comunidad Europea, sin marchar hacia la desaparición de los Estados particulares, está abandonando su concepto tradicional del Estado nacional, fundado en una población homogénea, y concibiendo un nuevo Estado, asentado en comunidades con diferentes lenguas y tradiciones.<sup>4</sup>

La aceptación de esta nueva conformación de lo que se ha denominado nación implica también una modificación del concepto de pueblo, que ahora se extiende a los extranjeros residentes.

Gran influencia, como ya se ha dicho, cobran en estos cambios, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Migratorio Internacional, en relación con los principios de la democracia. En efecto, el derecho humano de las personas a tomar parte en las decisiones políticas que les afectan, mediante su participación en la designación de quienes habrán de adoptarlas, es de carácter universal y, sin embargo, de él se encuentran excluidos los extranjeros residentes, pese a que son igualmente afectados por tales decisiones y deben acatarlas, lo cual atenta contra los principios de igualdad y no discriminación, que palpitan en el centro del Derecho Migratorio Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del ideario democrático.

Pero no es solo a los no nacionales residentes que interesa esta integración, sino a la población toda. Aunque todavía existe en la mayor parte de las sociedades un arraigado concepto de los extranjeros como si constituyesen una amenaza de diverso orden al Estado, crece la cantidad de autores que postulan concederles el derecho de sufragio en todos los niveles, como una medida que produciría fuertes distensiones sociales.

Se estima que la integración de los y las inmigrantes, si implica una inserción social con salvaguardia de su identidad cultural, producirá efectos benéficos de paz social y gobernabilidad. Uno de los elementos fundamentales de tal inserción, que responde al principio de generar condiciones de igualdad para los y las inmigrantes, respecto al resto de la población, es precisamente la posibilidad de participar en las elecciones de los representantes del pueblo.

---

4 HABERMAS, J Ibid.

Es decir, la integración y la multiculturalidad, implican preocuparse no solamente de un esfuerzo por superar los prejuicios y la discriminación subjetiva, sino también atender a las condiciones materiales de los migrantes más vulnerables y a la superación de su exclusión social. Por ello, es central abocarse, como aspecto ineludible de una política migratoria, a la inclusión de los y las migrantes en el sistema de protección social, abordando las desigualdades que se reproducen en esta población y los obstáculos para su inclusión, como son los relacionados con el acceso a la vivienda, a la salud y a la educación, sin descuidar, por cierto, el enfoque de género, que permita fortalecer los instrumentos para la protección de los derechos de las mujeres migrantes.

De modo que poner esta atención central en la garantía de los derechos sociales de los y las migrantes no constituye algo adicional, al respeto, hacia la multiculturalidad y la multietnicidad, sino un requisito básico para garantizar ese respeto y la tolerancia a la diversidad, así como la valoración social de la contribución de los y las migrantes al crecimiento y desarrollo del país.

## ■ 3 DERECHOS POLÍTICOS DE LOS Y LAS MIGRANTES EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y NACIONAL

### 3.1 PRINCIPIOS INTERNACIONALES

#### *3.1.1 Derecho Internacional de los Derechos Humanos*

En principio, los derechos políticos establecidos en el Derecho Internacional convencional, específicamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no debiesen excluir a los y las migrantes.

Sin embargo, la idea tradicional predominante, según la cual la ciudadanía se concede solo a los nacionales -y nos referimos específicamente a la ciudadanía básica, es decir, el derecho a sufragar y a ser elegido representante popular- mantiene tal gravitación que los propios instrumentos internacionales de derechos humanos, si bien reconocen que los extranjeros son titulares de derechos políticos, reiteran la conexión entre derecho de sufragio y nacionalidad.

Como sostiene un estudioso del tema migratorio, “los principios generales de igualdad de derechos y de no discriminación, proclamados en los textos internacionales y sobre todo en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, podrían constituir una base para el derecho de voto de los extranjeros”, pero “la mayor parte de los textos enuncian, por un lado, un principio universalista y, por el otro, restricciones a estos principios, sobre todo limitando con frecuencia el ejercicio de los derechos tan sólo a los nacionales de los Estados”<sup>5</sup>.

Una revisión de esos instrumentos nos permite verificar que los derechos políticos, particularmente, la elegibilidad activa y pasiva, se atribuyen a los nacionales de cada Estado. Así, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno “de su país”, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, aludiendo con ello, según una interpretación generalmente aceptada, al Estado de que es nacional.

Por su parte, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a diferencia de otras disposiciones, concede el derecho “a votar y ser elegidos en elecciones” no a todas las personas, sino a “todos los ciudadanos”, restricción semántica que también se ha interpretado como alusiva, entre otras circunstancias, a la nacionalidad. En el ámbito regional, la Convención Americana sobre Derechos

5 ANDRES, H. (2008). El derecho de voto de los extranjeros en el ámbito universal, Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, Lex Nova, España Nº 18, p.13.

Humanos, en su artículo 23, párrafo 1, virtualmente, reproduce aquella disposición del Pacto Internacional precedentemente aludido.

Lo expuesto explica por qué razón un progreso contemporáneo del derecho de sufragio, que no ha encontrado mayores obstáculos, ha sido la posibilidad de que los nacionales de un Estado residentes en otro país puedan participar en las elecciones; y explica, asimismo, por qué las movilizaciones que han cobrado más fuerza en muchos países, particularmente en América Latina, son aquellas que han perseguido el ejercicio del derecho de sufragio por los nacionales que viven fuera del territorio estatal y no las que apuntan al voto de los extranjeros en el país de residencia.

Es decir, en general, pese a que los extranjeros residentes son igualmente afectados por las decisiones políticas, no solo no tienen participación en la adopción de estas decisiones, sino que ni siquiera la tienen indirectamente, mediante su participación en la designación de quienes habrán de adoptarlas, lo cual atenta contra los principios de igualdad y no discriminación, que palpitan en el centro del Derecho Migratorio Internacional, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del ideario democrático.

Siguiendo estos principios, a nuestro juicio, no debiese ser ya sostenible interpretar la expresión “su país”, contenida en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como alusiva a aquel del que se es nacional, sino referida al país en que la persona habita. De otro modo, una multitud creciente de seres humanos, con capacidad jurídica, vivirá ausente de la democracia en que otros participan.

### *3.1.2 Derecho internacional migratorio*

Quienes propugnan el reconocimiento de los derechos políticos y la concesión del derecho de sufragio a los extranjeros han encontrado un soporte fortísimo en el Derecho Migratorio Internacional, cuya vertiente originaria es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Un hito en el desarrollo del Derecho Migratorio Internacional fue la aprobación, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1990, de la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la cual entró en vigor, recién, en 2003, cuando se logró su ratificación por veinte Estados.

El corazón de esta Convención es la afirmación de los principios de igualdad y no discriminación.

Los Estados miembros de la Asamblea General, al aprobar la Convención, reconocieron como su fuente principal “los principios consagrados en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos”. Esta consideración es de trascendencia teórica para el reconocimiento de los derechos políticos de los y las inmigrantes.

Es importante destacar que, según lo señala su Preámbulo, la Convención es aplicable a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares, sin distinción, y durante todo el proceso de migración.

En su Parte IV, la Convención enuncia los derechos políticos, de los cuales, según el artículo 36, podrán gozar aquellos trabajadores migratorios y los familiares de ellos “que estén documentados o se encuentren en situación regular en el Estado de empleo”.

En cuanto se relaciona, particularmente, al derecho de sufragio, la Convención, en su artículo 42, obliga a los Estados a facilitar, “de conformidad con su legislación nacional” la participación de los y las inmigrantes, a nivel local o comunal.

El mismo artículo se refiere a los derechos políticos, a nivel estatal, en los siguientes términos: “Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos”.

De acuerdo con esta disposición, el Estado receptor mantiene la prerrogativa de conceder o no el derecho, en ejercicio de una soberanía conceptualizada de acuerdo a la idea predominante sobre la materia, pero es evidente que los autores de la Convención manifiestan una proclividad hacia el reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros.

### 3.2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Salvo excepciones muy contadas, las Constituciones solo conceden derecho de sufragio en las elecciones generales a los nacionales de los respectivos Estados y lo niegan a quienes residiendo en ellos carecen de tal atributo, lo cual se debe a que el concepto de ciudadanía se halla atado de modo terminante al de nacionalidad. Recordando Kelsen la gradual protección que los Estados fueron prestando a los extranjeros, hasta equipararlos a los ciudadanos, “en cuanto al derecho privado y a una parte del público” (específicamente los derechos procesales), hace la salvedad de que “en oposición (...) a los extranjeros, que tienen una capacidad disminuida, se va formando el concepto de ciudadano”, dotado de plena capacidad, y que la diferencia entre ambos radica en que el extranjero “siempre carece de los derechos políticos en sentido estricto”<sup>6</sup>.

Pese a los enormes cambios y desafíos que plantea la globalización, la exigencia de la nacionalidad, a la que el maestro de Viena se refería en 1926, permanece en gran medida vigente y es aceptada como una condición mínima y casi “natural”, por muchísimos manuales actuales de enseñanza del Derecho positivo, en diversas latitudes. En suma, como señala Mario Justo López, los extranjeros serían parte integrante de la población del Estado, constituida por todos sus habitantes, pero no formarían parte del pueblo, constituido por los ciudadanos, es decir, quienes son sujetos de derechos políticos, entre ellos el derecho de sufragio.

En el trasfondo, esta sujeción de la ciudadanía a la nacionalidad se desprende de la pervivencia del postulado del Estado Nación y, en particular, del denominado principio de las nacionalidades, según el cual el Estado solo puede sostenerse sobre la base de una población cuyos miembros se identifican con una misma tradición histórica y cultural, que es la base de la nacionalidad común. De este modo, se afirma por quienes sostienen esta posición doctrinaria aun vigente, la sociedad política se identificaría plenamente con la comunidad nacional, hasta constituir ambas una misma realidad.

La doctrina expuesta, precedentemente, se expresa en los ordenamientos constitucionales de casi todos los Estados. Los progresos que en la mayoría de los Estados ha experimentado el derecho de sufragio se han producido en el ámbito de los nacionales, manteniéndose el impedimento impuesto a los extranjeros.

Ya hemos sugerido que la excepción más generalizada al impedimento que se coloca a los extranjeros para poder votar se contempla en las elecciones de nivel local, como ocurre en casi todos los países europeos y de América Latina, en los Estados Unidos y en algunos Estados asiáticos.

Pese al predominio de la idea que sustenta el ejercicio del derecho de sufragio basado en la nacionalidad, se observa en varias legislaciones nacionales signos de progreso del reconocimiento de este derecho a los

---

6 KELSEN, H. (2009) Compendio General de Teoría del Estado. México D.F. Ediciones Gernika, p. 107.

extranjeros residentes. Desde luego, aunque exigiendo reciprocidad de sus homólogos, varios Estados lo conceden para votaciones nacionales. Algunos, sin exigencia de reciprocidad, confieren derecho de sufragio en elecciones generales, a nacionales de Estados que en el pasado fueron sus colonias, como ocurre en Gran Bretaña, respecto a los miembros de la Commonwealth y a los irlandeses, y viceversa.

Pero, son otros, muy pocos, los países que marcan el mayor progreso, a nivel internacional, pues otorgan derechos políticos y, en particular, el derecho de sufragio a los extranjeros con residencia establecida, cualquiera sea su nacionalidad y sin exigencia de reciprocidad. Son los casos de Hong-Kong y Nueva Zelanda, y en América del Sur, Chile y Uruguay.

El caso de Chile, cuya Constitución Política, en su artículo 14, establece que “los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley”, en todo tipo de elecciones, ha sido particularmente destacado por varios autores, como “el ejemplo más significativo, caminando por una vía muy distinta de la que habitualmente se considera como adecuada (...) y logrando un contenido actual e inclusivo del concepto de ciudadanía (...) que diferencia expresamente entre nacionalidad y ciudadanía”, de modo que “no son nacionales chilenos, pero sí son ciudadanos los extranjeros avecindados durante más de cinco años en territorio chileno”<sup>7</sup>.

En forma menos amplia que la Constitución chilena, el artículo 78 de la Constitución uruguaya concede derecho de sufragio a los extranjeros “de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos” en el territorio del Estado.

De acuerdo con el artículo 13 de la Constitución chilena, la ciudadanía es la fuente del derecho de sufragio; no la nacionalidad. Como coronación, el artículo 14 de la Carta Fundamental otorga el derecho de sufragio a todos los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años. Aquí, la ciudadanía no emana de la nacionalidad, como en el supuesto del artículo 13, sino de la residencia.

Por último, respecto a la elegibilidad para ser representantes populares, el mismo artículo 14 establece que los extranjeros que hubieren obtenido carta de nacionalización podrán optar a cargos públicos de elección popular, después de cinco años de estar en posesión de dichas cartas. Hace excepción a esta norma el cargo de Presidente de la República, que exige del postulante la nacionalidad por haber nacido en territorio chileno o por ser nacido en el extranjero, pero hijo de padre o madre chilenos.

## ■ 4 RELEVANCIA DEL NIVEL LOCAL

No podemos dejar de expresar la relevancia que, para la inclusión política y, por tanto, social de los y las inmigrantes, reviste el ámbito de la comuna.

El acceso de los y las inmigrantes a la esfera pública, requisito indispensable de la inclusión, debe significar, para que cobre sentido, el ejercicio pleno de sus derechos, lo cual, en el ámbito político, no puede estar constreñido al sufragio sino que ha de comprender su participación en la vida comunitaria, en las mismas condiciones que los nacionales del país de acogida.

---

7 CHUECA, A. y AGUELO P. (2009). El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea. Barcelona. Centro de Estudios Internacionales, p. 11.

Numerosas legislaciones municipales, entre ellas la chilena, abren oportunidades para la participación de los y las migrantes en la política local. Pero, obviamente, aprovechar dichas oportunidades implica la voluntad de la autoridad y la acción organizada de los propios migrantes para impulsar respuestas y capacidades institucionales (políticas, planes y acciones) que contribuyan, desde luego, a la efectiva participación ciudadana en general, como una dimensión central para el desarrollo comunal y el mejoramiento de la calidad de vida de todos, y en particular, la participación del colectivo de migrantes.

Pero quizás lo más complejo de abordar, en términos de políticas y estrategias de participación comunal, sea considerar correctamente la realidad de la diversidad cultural y cómo ella influye en la permanencia o transformación de la identidad local, por ejemplo, cual es la reacción vital de los nativos sobre la presencia de migrantes en la comuna.

Sin una política de promoción del respeto a la diversidad, no es posible la inclusión plena de los y las migrantes y menos aun el ejercicio de su ciudadanía a nivel comunal. Y una política tal debiese partir por la promoción del diálogo, porque solo del diálogo surge la comprensión de que la diversidad es un valor que enriquece a todos.

También es necesaria la participación de la población migrante en las organizaciones sociales de la comuna, como son en Chile las juntas de vecinos. Existen datos, provenientes de encuestas serias, que nos indican que en Santiago, a lo menos, el 90% de la población inmigrante no pertenece a una asociación de este tipo. En tal sentido, parece muy relevante, en el camino hacia la ciudadanía plena de los y las migrantes a nivel comunal, promover su integración en aquellas organizaciones; que los gobiernos locales no sean indiferentes sino facilitadores activos de la organización de los y las migrantes; y, si existen estas organizaciones, reconocerlas e incorporarlas en la vida de la comuna, por ejemplo, poniendo a su disposición un inmueble que les sirva de sede y favoreciendo la participación ciudadana de la organización de migrantes en la definición de las políticas locales de migración.

La ciudadanía plena significa que, aparte de la delegación de poder en el representante comunal, los ciudadanos también participan activamente en el proceso de adopción de las decisiones políticas, incluso de las decisiones presupuestarias y en el control de su ejecución. Y es tal la ciudadanía a la que aspiran todas las personas migrantes.

## ■ 5 DERECHOS SOCIALES

Vanas serían las normas que permiten el ejercicio del derecho a sufragio de los y las migrantes si no pueden ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, para que gocen del atributo genuino de la ciudadanía, no se requiere solamente la superación de los prejuicios y la discriminación subjetiva, sino también atender a las condiciones materiales de los y las migrantes más vulnerables y a la superación de su exclusión social. Por ello, es central abocarse, como aspecto ineludible de una política migratoria, a la inclusión de los y las migrantes en el sistema de protección social, abordando las desigualdades que se reproducen en esta población y los obstáculos para su inclusión, como son los relacionados con el acceso a la vivienda, a la salud y a la educación, sin descuidar, por cierto, el enfoque de género, que permita fortalecer los instrumentos para la protección de los derechos de las mujeres migrantes.

De modo que, como ya lo hemos dicho precedentemente, atender centralmente a la garantía de los derechos sociales de los y las migrantes no constituye solo un “complemento” de los derechos ciudadanos básicos, sino una condición real para garantizar la ciudadanía plena, así como la valoración social de la contribución de los y las migrantes al crecimiento y desarrollo del país.

Por cierto, esta no es la tarea de un ministerio o de un servicio del gobierno, sino una necesaria política de Estado cuya aplicación es de responsabilidad interministerial y de todos los entes públicos específicamente involucrados, en relación con los gobiernos regionales y locales, y que debe comprometer a la sociedad civil, incluidas las entidades que trabajan por los derechos de los y las migrantes, los empresarios, los trabajadores, los organismos vecinales, la academia, las iglesias y todas las organizaciones sociales.

## ■ 6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRES, H. (2008) El derecho de voto de los extranjeros en el ámbito universal, Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, Lex Nova, España N° 18.
- CHUECA, A. y AGUELO P. (2009) El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea. Barcelona. Centro de Estudios Internacionales.
- ESPONDA, J. (2009) Derecho Migratorio, Revista Diplomacia. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, N° 119.
- ESPONDA, J. (2013) El Derecho de sufragio de los inmigrantes, próxima fase en la evolución de los derechos políticos. XXIV Jornadas de Derecho Público. Santiago, Ediciones Derecho UC.
- HABERMAS, J. (1998) Identidades Nacionales y Postnacionales. Madrid. Editorial Tecnos.
- KELSEN, H. (1979) Teoría General del Estado. México D.F. Editora Nacional.
- KELSEN, H. (2009) Compendio General de Teoría del Estado. México D.F. Ediciones Gernika.
- MARGALIT, A. (1997) La Sociedad Decente. Barcelona. Paidós.





# IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA POPULAR DE LEY EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE CHILE

Cristián Alfredo Lizama Chacón<sup>1</sup>

1 Introducción - 2 Fundamentos que justifican la implementación de la iniciativa popular - 3 Mecanismos de iniciativa de ley implementados en América latina - 4 Requerimientos jurídicos constitucionales para la implementación en Chile de la iniciativa popular de ley - 5 Conclusiones - 6 Bibliografía

*“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”*

*(Artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana)*

## ■ 1 INTRODUCCIÓN

La característica más importante de la democracia es que la soberanía reside en el pueblo, son los ciudadanos, al ejercer su voto, los que deciden sobre los asuntos públicos. La mayoría de las Constituciones Democráticas incorporan esta idea, difiriendo en cómo se ejerce la soberanía.

En algunos países se ejerce solamente a través de sus representantes, otros pueden ejercerla a través de mecanismos de democracia directa.

Uno de los mecanismos existentes de democracia directa es el de la Iniciativa Popular de Ley. En nuestro país el artículo 5 de nuestra actual Constitución nos señala que “la soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas...”, es decir, en Chile si bien es cierto que en teoría se opta por una forma de democracia directa, lo cierto es no existe ningún mecanismo que lo implemente como herramienta habitual de ejercicio de la soberanía.

---

<sup>1</sup> Estudiante Escuela de Derecho Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Segundo lugar, categoría “Universitarios”, concurso ensayos organizado por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile. cristianlizamachacon@hotmail.com

Este trabajo tiene por objeto describir el mecanismo de la Iniciativa Popular o Ciudadana de Ley, analizando, en primer término, los fundamentos que justifican la implementación de este mecanismo como una expresión más del ejercicio de la soberanía. En segundo lugar, se analizará la experiencia comparada circunscribiéndolo a América Latina. Por una limitación de comprensión del idioma no se hizo extensiva el análisis a la experiencia de Suiza, que a nuestro entender es el máximo exponente en esta materia. Luego se realizará un análisis de los fallidos intentos de incorporar esta figura en nuestro país. Finalmente, esbozar los principales requerimientos que debe incluir una propuesta legislativa que trate acerca de las iniciativas populares de ley.

Nos parece necesario incentivar y promover la participación ciudadana, y por eso en la elección de este tema, se necesita que se abran reales posibilidades de adquirir un verdadero protagonismo en el proceso de formación de las leyes, ya que ello logrará, por una parte, un enriquecimiento al proceso legislativo, y por otra parte, la ciudadanía se considerará participe del sistema democrático.

La mayoría de los autores consultados para este trabajo está más o menos conteste en las siguientes interrogantes: ¿será que la connotación de lo popular en Chile da miedo? ¿Será que puede inducir a confusiones? En pocas palabras, esto de permitir que grupos de ciudadanos presenten al Congreso proyectos de ley para su tramitación y discusión: ¿sería factible o sería letra muerta? Estimamos que Chile saldría del poco honroso sitio que ocupa hoy al ser uno de los pocos países del vecindario que no contempla en su ordenamiento este mecanismo básico de democracia directa.

Determinado el tema del presente trabajo, surgió de inmediato una serie de interrogantes las cuales tratarán de ser respondidas a la largo del mismo: ¿Cuáles son los alcances y los límites del derecho de iniciativa popular? ¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir la redacción de los proyectos de ley presentados por iniciativa popular? ¿Qué requisitos deben cumplir los ciudadanos promotores del proyecto de ley? ¿Cuántos ciudadanos peticionantes deben avalar el proyecto de ley? ¿Cómo deben hacer constar este aval? ¿Qué requisitos son necesarios para que la presentación de un proyecto de ley por iniciativa popular sea admitida para su tratamiento por el Congreso Nacional?

De igual modo, se encontró abundante literatura de promotores acérrimos de la tecnocratización de la toma de decisiones quienes objetan la idea de implementar el sistema de iniciativa popular de ley, ya sea en nombre del principio de la representación, desde un imaginario liberal, o desde la tesis del riesgo y de la amenaza de la ingobernabilidad. Desde un imaginario más reaccionario, anuncian (tal como ya lo hicieron en el S. XVIII frente a la entonces descabellada idea del sufragio universal) el advenimiento del caos, encarnados en la participación de una masa ignorante.

En consecuencia, la Iniciativa Popular, a nuestro parecer, es uno de los mejores mecanismos de democracia directa y por ende de participación política, sobre todo de intervención de la sociedad civil, y esperamos que la nueva Constitución, la que el país empieza a debatir, considere esta opción.

## ■ 2 FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA POPULAR

### 2.1 Expresión de la democracia participativa en forma directa.

David Altman señala por democracia directa: “Por democracia directa se entiende un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas. En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal”<sup>2</sup>. Es decir son todos aquellos mecanismos o modelos políticos que permiten a los ciudadanos el poder influir de manera activa y decisiva en la toma de decisiones, que tienen el carácter de público.

Sin lugar a dudas este concepto es una evolución de los mecanismos existentes en la antigua Grecia, en donde se ejercía la democracia de manera directa, en donde los ciudadanos tenían un nivel de influencia real en la toma de decisiones de carácter público. Estos ciudadanos griegos con su voz y voto tenían un real peso a la hora de toma de decisiones en las ciudades-Estado de Grecia.

Es por ello que uno de los mayores retos para la democracia participativa es justamente lograr que los ciudadanos se involucren en los procesos democráticos, adoptando un rol decisivo y activo en la escena política. Es como una forma de asegurar una activa participación en los procesos democráticos que se implementan, tales como referéndums, asambleas ciudadanas, plebiscitos, y también se incentiva la participación de la sociedad civil en los procesos de formación de ley, e incluso adoptando el rol de colegislador a través de las iniciativas populares de ley.

La democracia participativa busca que el rol que asuma el ciudadano no se limite solamente al ejercicio de emitir el sufragio (como ocurre en las democracias representativas), sino que sea más propositivo a todo nivel. Para lograr este tipo de ciudadanos organizados y de participación más activa se requiere que exista una preparación desde la escuela misma y que se eduque desde la formación más temprana a fin de lograr que todos los ciudadanos puedan participar en este mecanismo político. Lo cierto es, en un contexto actual de baja popularidad, incluso de falta de representatividad del Parlamento y los partidos políticos “los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos”<sup>3</sup>.

De lo anteriormente dicho, se desprende que el ciudadano tiene el deber de involucrarse en la toma de decisiones que lo afecten, ya sea promoviendo debates, asambleas, dando a conocer su opinión, favorable u adversa, de tal medida que se pretenda implementar, como también vigilando, y también teniendo la capacidad para poder influir a través de las iniciativas populares de ley, y es más, no solo proponiendo también, incluso colegislando, y verificando la implementación de la medida propuesta.

---

2 ALTMAN, D. “Democracia en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. Revista Política y Gobierno. Vol. XII, núm. 2, 2005, p. 204.

3 ZOVATTO, D. “La Práctica General de las Instituciones de Democracia Directa en América Latina. Un Balance comparada: 1978- 2000”. Revista de Sociología Flacso, N°24, 2010, p. 89.

## 2.2 Proyección del derecho a la participación política

La participación política va unido al concepto y ejercicio de la democracia. “Para que la democracia sea legítima, necesariamente necesita de la participación política, que es la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en el curso de los acontecimientos políticos”<sup>4</sup>. Es decir, son las acciones que realizan los ciudadanos para incidir en un mayor o menor grado en la forma como se desarrolla un Estado, o dicho de otro modo, son todas aquellas actividades tendientes a que los miembros de la comunidad política puedan intervenir, ya sea en la elección de sus gobernantes de manera directa o indirecta, como coayudando de manera directa o no en la formación o construcción de las políticas de gobierno.

De lo anteriormente expuesto, entonces surge la siguiente pregunta, ¿cómo puede el individuo asumir realmente un rol más participativo y más protagónico? Algunos señalan que el ciudadano tiene a su disposición diversos métodos o mecanismos de participación que van desde la formulación de iniciativas, soluciones o reformas en asambleas ciudadanas o ante instancias relacionadas con el Poder Ejecutivo o Legislativo. Hasta la activación de mecanismos de consulta, como el referéndum o el plebiscito, ya sea para derogar o sancionar una ley, ya sea para la revocación del mandato de un gobernante o de algún representante del Parlamento.

El ideal que promueve este derecho a la participación política es a través de un sistema participativo democrático, en donde los valores de la tolerancia, la colaboración y la participación afloran, trayendo como consecuencia una sociedad más justa, pluralista y con una mayor inclusión en todos los niveles.

Algunos autores señalan que la naturaleza de este sistema de democracia participativa es un tanto especial, algunos incluso lo denominan derechamente “híbrido o semidirecta”<sup>5</sup>, ya que más que constituir un sistema en sí mismo, se puede comprender como práctica complementaria de la democracia representativa para reforzar la participación ciudadana. Colombia, por ejemplo, en el preámbulo de su Constitución Nacional de 1991 denomina su sistema democrático como participativo<sup>6</sup>.

La democracia participativa incluye dos términos que se consideran indisolubles: el poder ciudadano y la participación. Se les considera indisoluble porque sin participación el pueblo no tiene poder. Obviamente, la participación supone un paso previo, que comienza con uno mismo, cuando a partir de la reflexión se toma la decisión de participar y de ese modo se involucra en todo el proceso, difundiendo sus ideas, creando alternativas políticas, desarrollando con posterioridad conceptos más complejos, o simplemente votando.

Evidentemente, es necesaria la aplicación de un modelo organizativo de participación. A través de los siglos, se ha desarrollado un sistema, al que llamamos democracia, una democracia demasiado infantil, pero democracia al fin y al cabo, en la cual esta gente que arregla el mundo puede pasar de la ciencia ficción a la realidad. En este sistema se puede participar, creando alternativas políticas, difundiendo ideas o simplemente votando.

Principales problemas asociados a:

---

4 SABUCEDO CAMASELLE, JM. “Psicología política: Factores explicativos de la participación electoral”. Ed. Síntesis: Madrid, 1996, p. 165.

5 MAYORGA, F. “¿Hacia una Democracia Ampliada “Híbrida”? Centro de Documentación sobre Desarrollo Humano. Ed. PNUD, 2007, p.7. Disponible en: [http://centrodesarrollohumano.org/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=1404](http://centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1404) (acc. 30/04/2016)

6 CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA 1991 – PREAMBULO – “EL PUEBLO DE COLOMBIA en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente...”

### *a.) Democracia representativa*

En primer lugar, tenemos la falta de mecanismos de democracia interna dentro de los propios partidos políticos, que terminan adoptando estructuras clientelares, en las que los grandes grupos de poder tienen una gran influencia, tanto directa, como indirecta. De igual modo, los partidos políticos no son fieles a sus propios programas electorales.

En segundo lugar, tenemos que los parlamentarios, están inmóviles y sólo reciben las órdenes del partido, sin que se les permita que a ellos, tener la libertad para opinar libremente.

Otro problema, la falta de capacidad e idoneidad de los profesionales en los cargos de responsabilidad implica un clientelismo; derivando en corrupción.

Pero sin lugar a dudas, el gran fallo de la democracia representativa es que gran parte de los ciudadanos no están representados en el Parlamento, ya sea porque temen que salga electa una lista de tendencias extremistas, ya sea por apatía, etc. Y mientras tanto la ciudadanía, cede cada cuatro años, un poder casi absoluto sobre las instituciones del Estado, ya que en la práctica ni siquiera la división de poderes funciona bien.

Y finalmente vale la pena señalar que mucha gente no se siente representada en el parlamento, y simplemente no vota. Mucha de esta gente se siente incluso desplazada, simplemente por pensar diferente, pero ello no significa que no quiera participar en las decisiones del parlamento.

### *b.) Democracia directa*

Como variante de la democracia participativa, en la democracia directa los ciudadanos tienen una capacidad real de toma de decisiones. Sin embargo, uno de sus grandes inconvenientes, hasta ahora, es el enorme costo que implica convocar a referéndum, algo que poco a poco se ha ido solucionando gracias al avance de la tecnología y las nuevas formas de comunicación. Debemos también considerar otros inconvenientes: la falta de tiempo de los ciudadanos, debido a sus largas jornadas laborales de 45 horas semanales, la falta de formación y de información de los medios de comunicación. Pero sin duda, el gran inconveniente de la democracia directa es la gran cantidad de iniciativas que se promueven en el Parlamento, y que hacen imposible que un ciudadano pueda opinar de forma consciente sobre todos los asuntos que conciernen al correcto funcionamiento de nuestra sociedad.

## **2.3 Mecanismos de Democracia Semi-Directa**

¿Existen mecanismos o herramientas que permitan entonces que los ciudadanos puedan participar de una democracia semi-directa? Para responder esta pregunta conviene señalar la distinción que hace el Profesor Rodrigo Borja, quien señala que debemos entender que la participación popular en el ejercicio de la conducción estatal es de dos tipos: acción política difusa y acción política concreta. La acción política difusa se realiza fundamentalmente a través de la opinión pública, los grupos de presión y los partidos políticos. En cambio, la acción política concreta se ejecuta a través de medios institucionalizados y los más importantes son las distintas modalidades del sufragio universal. En la primera clase, el pueblo solamente influye sobre quienes tienen a su cargo la resolución de asuntos colectivos; mientras en la segunda clase, el pueblo directamente expresa volitivamente su deseo de resolver ciertos asuntos de tal o cual forma.<sup>7</sup> Es decir los mecanismos a través de los cuales se ejerce una democracia semi-directa son esencialmente cuatro: plebiscito, referéndum, revocación popular del mandato representativo e iniciativa popular de ley.

7 BORJA, Rodrigo. "Derecho Político y Constitucional". Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1991, p. 187.

### *a) Plebiscito y referéndum*

Son los mecanismos más conocidos a través de los cuales se expresa la voluntad popular para decidir una cuestión. A pesar que algunos sostienen que son herramientas parecidas, se diferencian por un elemento central: el objeto de la consulta. Estaremos frente a la figura del referéndum cuando se someta a votación popular la aprobación de una norma constitucional o legal; y de plebiscito la de consultas respecto a cuestiones distintas a las de la aprobación de una norma.

El plebiscito entonces es “un mecanismo jurídico mediante el cual un órgano representativo somete a la decisión del pueblo una materia o asunto de excepcional interés en la vida colectiva, tal como la decisión de un cambio de soberanía territorial, la renovación de un gobernante en su función sin elecciones competitivas o cualquier otra cuestión que no implique la aprobación de una norma”<sup>8</sup>. No se trata de someter a la decisión del electorado la aprobación de una norma constitucional o legislativa; pues caeríamos al ámbito competencial de la figura del referéndum. La figura del plebiscito queda reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas.

El referéndum, en tanto, es el acto por el cual la ciudadanía aprueba o rechaza decisiones de carácter normativo que son una norma, ya sea de rango constitucional, o bien legal. El referéndum viene a ser por tanto, la ratificación de un acto político determinado. Ha sido clasificado en virtud de distintos criterios:<sup>9</sup>

- Materia sobre la cual verse (referéndum constituyente o referéndum legislativo).
- Momento en que se efectúa (referéndum sucesivo o post legem si se convoca posterior al acto sobre el que recae, o referéndum preventivo o ante legem si es que antecede al acto del Estado).
- Eficacia jurídica (referéndum consultivo si sus resultados no tienen carácter vinculante o referéndum constitutivo o decisorio si es que al contrario, sus resultados tienden a conferir existencia a una norma jurídica).
- Necesidad de su convocatoria (referéndum obligatorio o referéndum facultativo).
- Tipo de pregunta que se realice a la ciudadanía (referéndum de ratificación, si las opciones son sí o no a la aprobación de una norma, o referéndum de opción, si es que se presentan al electorado una serie de alternativas y proyectos a elegir).

### *b) Revocación del Mandato*

La forma más tradicional de destitución de una autoridad en nuestro país ha sido a través de lo que comúnmente se llama “juicio político o impeachment”, el cual se realiza a través del Parlamento previa aprobación de un quórum determinado y en base a una de las causales que expresamente están señaladas en la Constitución. También existe, en otras legislaciones, un instrumento conocido como recall, por medio del cual ciertas autoridades que en principio gozan de inamovilidad durante su periodo constitucional, dejan de tenerla al poder ser destituidos o removidos mediante una votación popular y cumpliendo una serie de requisitos. Este llamado recall es una modalidad de plebiscito que persigue poner término anticipado al mandato de un representante por medio del sufragio de los ciudadanos que ratifican o revocan su permanencia en una función pública. Puede ser individual cuando busca poner fin al mandato de un representante en particular, y colectiva cuando busca poner fin al mandato de todos los miembros de un órgano colegiado. Generalmente, los requisitos para su convocatoria suelen ser de un alto número de ciudadanos solicitantes del plebiscito revocatorio del mandato.

8 LOEWENSTEIN, Karl. “Teoría de la Constitución”. Ed. Ariel, Barcelona, 1976, p. 331.

9 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. “Derecho Constitucional”. Ed. Tecnos, Madrid, 1987, p. 423-424.

### c) Iniciativa popular de ley

Tradicionalmente los únicos órganos facultados para intervenir en el proceso de formación de la ley, son el Parlamento y el Ejecutivo, en su caso. La iniciativa popular de ley aparece como atenuante a este representativismo. Este derecho consagrado a los ciudadanos, para presentar proyectos de ley ante el órgano competente, ya sea para crear como derogar leyes, puede ser de dos clases: formulada y no formulada. En la iniciativa formulada, se somete a tramitación legislativa un proyecto de ley a texto completo. Al contrario, la iniciativa no formulada solo implica plantear la “idea de legislar”, pero no se señala el texto preciso de la ley. El número de firmas y el plazo en que ellas deben reunirse es muy variable. “Lo que está en juego en la iniciativa popular de ley es si los partidos deben monopolizar toda iniciativa política, o si por el contrario, los ciudadanos de manera autónoma pueden conservar ese derecho radicado originalmente en el principio de soberanía popular”.<sup>10</sup>

La iniciativa popular de ley es vinculante para los órganos legislativos, pues conlleva la obligación de darle tramitación a la ley, resolviendo acerca de lo que ella trate. Presenta a su vez, “cierta relación con el ejercicio del derecho de petición, constitucionalmente, consagrado en el artículo 19, n°14 de nuestra Carta Fundamental”<sup>11</sup>. En virtud de este artículo la Constitución asegura a todas las personas el derecho de presentar peticiones a la autoridad sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes. Sin embargo, y al contrario de lo propuesto originalmente, no se consagró el deber de los órganos a responder a dichas peticiones fundadamente. Entre otras cosas, por las reticencias del comisionado Jaime Guzmán a esta cuestión -a su juicio- por los problemas prácticos que podría conllevar dicha obligación.<sup>12</sup>

Lo que produjo esta limitación es que la relación entre ambos asuntos sea meramente tangencial. A diferencia del derecho de petición –al menos el consagrado en el caso chileno– la iniciativa popular de ley conlleva la obligación del órgano legislativo de darle la tramitación que, eventualmente, lleve para dichos proyectos a convertirse en ley de la República.

## ■ 3 MECANISMOS DE INICIATIVA POPULAR DE LEY IMPLEMENTADOS EN AMÉRICA LATINA

El acto de legislar es propio del Poder Legislativo. Mercedes García Montero nos señala que “la función legislativa se define como un proceso creativo de leyes”<sup>13</sup> en donde una decisión política se ve expresada en un conjunto de normas escritas. El proceso legislativo consta entonces de tres etapas: “iniciativa, que permite a diferentes actores presentar una propuesta; constitutiva, que transcurre específicamente dentro del Parlamento; y la etapa integrativa de eficacia, que tiene que ver con los procedimientos del Ejecutivo para vetar o publicar la norma legal”<sup>14</sup>. “El derecho de iniciativa es una prerrogativa de la que gozan algunos funcionarios y organismos para presentar ante el Parlamento proyectos o proposiciones de ley, con la característica de que deben ser obligatoriamente tomadas en cuenta”<sup>15</sup>.

10 RENDÓN CORONA, A. “La democracia semidirecta, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato”. Revista Iztapalapa, N° 48, 2000, p. 320.

11 EVANS DE LA CUADRA, Enrique. “Los Derechos Constitucionales, Tomo II”. Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2004, p. 106.

12 Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, Sesión 125ª, celebrada el jueves 29 de mayo de 1975. Tomo IV, p. 237 y siguientes, disponible en: [http://www.bcn.cl/leychile/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3770/2/Tomo\\_IV\\_Comision\\_Ortuzar.pdf](http://www.bcn.cl/leychile/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3770/2/Tomo_IV_Comision_Ortuzar.pdf).

13 GARCÍA MONTERO, M. “El procedimiento legislativo en América Latina”. Revista América Latina Hoy. Vol. XXXVIII, 2004, p. 19.

14 HEVIA DE LA JARA, F. “La iniciativa popular en América Latina”. Revista de Ciencias Sociales Convergencia. Vol. I, núm. 52, 2010, p. 160.

15 GARCÍA MONTERO, M. Ob. Cit. p. 22.

En América Latina tradicionalmente los encargados de presentar los proyectos de iniciativa de ley son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Sin embargo, en doce países de América Latina los ciudadanos pueden presentar iniciativas populares de Ley ante el poder Legislativo. Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay<sup>16</sup>.

La iniciativa popular si bien -como hemos señalado- se encuentra regulada en la mitad de los países de América Latina, cabe señalar que, con excepción de Uruguay, su uso ha sido muy escaso.

### 3.1 Caso de Uruguay

Uruguay es el país donde más iniciativas populares de ley se han presentado. Este mecanismo existe, desde 1916, cuando inspirado en la experiencia de Suiza el Presidente de la República de aquel entonces señor Battle y Ordoñez lo introdujo como un mecanismo más de iniciativa legislativa. La Constitución vigente de la República del Uruguay en su artículo 79, establece la iniciativa popular de ley.<sup>17</sup> Las materias que pueden comprender estas iniciativas populares de ley son de múltiple naturaleza, desde 1986 estas han tratado sobre derechos sociales: jubilaciones, educación y seguridad social; y sobre cómo asegurar que el Estado tenga los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones por medio de la defensa de sus activos: servicios públicos y energía. Cabe señalar que la ausencia de limitaciones sobre temas hacendarios o monetarios permite, por ejemplo, las iniciativas para derogar leyes contra las privatizaciones.<sup>18</sup> Se excluyen las leyes que establezcan tributos, y aquellas cuya iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo.

En este país la mayoría de las iniciativas populares de ley tienen su origen en cuerpos intermedios organizados tales como sindicatos, y se advierte que en una sola ocasión los jubilados como grupo organizado pudieron reunir la cantidad necesaria de firmas de ciudadanos equivalentes a un 10% del padrón electoral.

Varios autores coinciden en que el uso frecuente de las iniciativas populares de ley, en el país, se debe a sus características demográficas: relativa poca población, en su mayoría urbana y altamente educada. Según Lissidini los factores centrales de éxito/fracaso de estas iniciativas son, en primer lugar, que todas fueron propuestas por una organización social con alta capacidad de movilización (como los sindicatos de la educación o los jubilados) y representaron temas de profundo interés; y en segundo lugar, que las iniciativas aprobadas contaron con el apoyo de al menos un partido político, a pesar de que se buscó presentar las propuestas como “no partidarias” para tener más alternativas de éxito. Las propuestas produjeron divisiones entre los partidos políticos y al interior de ellos, y se dio una tendencia a polarizar y estigmatizar a los oponentes, situación que se agravó cuando esta fórmula sirvió para resolver profundas diferencias (donde sobresale la ley de Amnistía). En esto influyó también la simultaneidad de los plebiscitos y las elecciones, lo cual favoreció la “partidización” de las convocatorias.<sup>19</sup>

16 ZOVATTO GARETTO, D. “Instituciones de democracia directa en América Latina”. En Mark Payne, Daniel Zovatto y otros. “La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina”. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2006, p. 246.

17 CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL URUGUAY. Artículo 79.- La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del partido político. La ley por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentará esta disposición. El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. Última versión año 2004, disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.

18 HEVIA DE LA JARA, F. “La iniciativa popular en América Latina”. Revista de Ciencias Sociales Convergencia. Vol. I, núm. 52, 2010, p. 164.

19 LISSIDINI, A. “La democracia directa en Uruguay (1917-1994) Partidos políticos, plebiscitos y referendos”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Especialización en Ciencia Política, FLACSO, 1997, p. 411.

### 3.2 Situación en Perú

La Constitución Política del Perú, del año 1993, en su artículo 31, establece el derecho de los ciudadanos a participar mediante la iniciativa legislativa.<sup>20</sup> Este derecho a poder presentar iniciativas populares de ley quedó reglamentado en la ley N°26.300 de 1994.

Esta ley, llamada “Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos”, en su Título II “De Las Disposiciones Específicas” Capítulo I “De La Iniciativa Legislativa”, dispone en su artículo 11, que la iniciativa legislativa de uno o más proyectos de ley, debe ser acompañada por las firmas comprobadas de no menos del cero punto tres por ciento de la población electoral nacional<sup>21</sup>. Respecto de las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular de ley, señala el artículo 12 que el derecho de iniciativa en la formación de leyes comprende todas las materias con las mismas limitaciones que sobre temas tributarios o presupuestarios tienen los congresistas de la República.<sup>22</sup>

### 3.3 Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa, de Costa Rica

La iniciativa popular legislativa es una incorporación relativamente reciente en la legislación de Costa Rica, como consecuencia de una reforma a la Constitución efectuada el 1 de Julio de 2003.<sup>23</sup> La iniciativa popular de ley, es incorporada a la legislación a través de la ley N° 8.491 que se publicó el 9 de marzo de 2006. Dicha ley reglamenta la forma de cómo puede la ciudadanía participar, al señalar que se requerirá al menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.<sup>24</sup> En Costa Rica el apoyo del Estado no es únicamente económico, sino también se traduce en apoyo de difusión y principalmente de asesoramiento técnico. La misma ley N° 8.491 en su artículo 7 crea la Oficina de Iniciativa Popular<sup>25</sup> cuyo objetivo es brindar asesoramiento a los ciudadanos. Esta Oficina permite que una persona venga con una idea, propuesta o proyecto de ley ya redactado, o sin redactar, y dicha Oficina hace llegar a los diputados, como sugerencia. La presentación del proyecto se hace ante el Tribunal Supremo de Elecciones y exige cumplir con todos los requisitos de un proyecto de ley. El Reglamento del artículo 7 de la ley ya señalada establece que la Oficina de Iniciativa Popular elaborará un manual básico de los requerimientos reglamentarios para la presentación de proyectos de ley, que estará a disposición del público. De igual modo una vez elaborado por el o los interesados el proyecto de ley, a solicitud escrita de estos, la Oficina de Iniciativa Popular brindará el asesoramiento en materia de técnica legislativa a efecto de cumplir con los requisitos

20 CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ. Artículo 31º.- Participación ciudadana en asuntos públicos. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos. (Texto modificado por el Artículo Único de la Ley 28480, publicada el 30-03-2005).

21 Ley N° 26.300. Artículo 11.- La iniciativa legislativa de uno o más proyectos de ley, acompañada por las firmas comprobadas de no menos del cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral nacional, recibe preferencia en el trámite del Congreso. El Congreso ordena su publicación en el diario oficial.

22 Ley N° 26.300. Artículo 12.- El derecho de iniciativa en la formación de leyes comprende todas las materias con las mismas limitaciones que sobre temas tributarios o presupuestarios tienen los congresistas de la República. La iniciativa se redacta en forma de proyecto articulado.

23 CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Artículo 9.- El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos entre sí, independientes entre sí.

24 Ley N° 8.491. Artículo 1.- Iniciativa. Durante el período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, un cinco por ciento (5%), como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrá ejercer la iniciativa para formar las leyes o reformar parcialmente la Constitución Política.

25 Ley N° 8.491. Artículo 7.- La Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa brindará asesoramiento técnico gratuito para la redacción de los proyectos, así como en los procedimientos por seguir, a los ciudadanos interesados en ejercer el derecho de iniciativa popular de conformidad con esta Ley. Asimismo, la Defensoría de los Habitantes ofrecerá estos servicios a la ciudadanía, por medio de sus oficinas en todo el país.

reglamentarios para la presentación de iniciativas de ley. Igualmente podrá brindar asesoría en los demás procedimientos parlamentarios. Hasta la fecha se han aprobado dieciocho leyes que han tenido su origen en iniciativas populares con asesoramiento de la Oficina de Iniciativa Popular y cuyas materias van desde identificación de medicamentos para personas ciegas, amnistías tributarias, abolición del castigo físico contra niños, niñas y adolescentes, hasta la declaratoria del Manatí como símbolo nacional de la fauna marina de Costa Rica.<sup>26</sup>

### 3.4 Argentina, la iniciativa “derogación de las jubilaciones de privilegio”

La Constitución Nacional de Argentina en su artículo 39,<sup>27</sup> establece el derecho de los ciudadanos para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, estableciendo además que el Congreso debe darles tramitación dentro de doce meses. Establece también que con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, el Congreso debe aprobar una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. En cuanto a las materias excluidas, el mismo artículo dispone que “no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal”.

La ley N° 24.747 de noviembre de 1996,<sup>28</sup> reglamenta el ejercicio de este derecho, para el cual se exige “un porcentaje de firmantes no inferior al 1,5% del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales, que debe representar como mínimo a seis distritos electorales, salvo que la iniciativa tenga alcance regional”.

Según los datos de la Fundación Poder Ciudadano, en Argentina se han presentado trece iniciativas a nivel federal entre 1994 y 2004, de las cuales solo dos han logrado pasar los trámites necesarios para ser presentadas al Congreso.<sup>29</sup> Las iniciativas populares de ley que lograron reunir las firmas necesarias fueron el programa de desarrollo infantil, mejor conocido como “El hambre más urgente”, que logró reunir más de un millón de firmas y se convirtió en ley nacional en 2003.

Pero el primer proyecto de ley que tuvo origen en una iniciativa popular fue la derogación de las jubilaciones de privilegio —que estuvo patrocinada por la Fundación Poder Ciudadano y por el periodista Luis Majul. Esta iniciativa, que es ley de la República, eliminó las jubilaciones que cobraban distintos integrantes del sector público cuando terminaban su mandato o cumplir la edad requerida para su retiro. En particular se apuntó a las jubilaciones del poder político, judicial, diplomático, académico y también de la Iglesia, cuyos montos superaban ampliamente los promedios que cobraba cualquier ciudadano en una jubilación ordinaria. Esta iniciativa fue la primera en Argentina, se juntaron más de 500 mil firmas, cumpliendo con el requisito legal de alcanzar el 1,5% del padrón, en diez provincias, en lugar de las seis exigidas por ley. A los ochenta y tres días de ingresada la iniciativa popular al Congreso se aprobó. Las demás iniciativas presentadas, hasta la fecha, no han logrado reunir los requisitos que impone la ley reglamentaria.

26 Ver Listas de Iniciativas Populares convertidas en Ley, disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa\\_Popular/Lists/iniciativa\\_ley/AllItems.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Lists/iniciativa_ley/AllItems.aspx) (acc. 30/06/2016).

27 CONSTITUCION NACIONAL DE ARGENTINA. Artículo 39.- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

28 Disponible en <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/4025/norma.htm> (acc. 30/06/2016)

29 BATCH, M. “Las Iniciativas Populares”. Ed. New Tactics in Human Rights Project, Minneapolis MN, 2004, p. 7.

## ■ 4 REQUERIMIENTOS JURÍDICOS-CONSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN EN CHILE DE LA INICIATIVA POPULAR DE LEY

Tal como ya hemos visto hasta el momento, la tendencia contemporánea es que se abran espacios para que los ciudadanos, cuando lo necesiten, expresen sus pareceres, incluso pudiendo ejercer su derecho a colegislar. En Chile, la recepción de estas ideas ha sido modesta. Según veremos más adelante, han existido proyectos para introducir la iniciativa popular de ley. Incluso esta idea fue parte del programa de la Presidenta Bachelet, en su primer gobierno. Sin embargo, ninguna de estas ideas prosperó.

### 4.1 Proyectos de ley presentados en Chile sobre la materia

Nuestro ordenamiento jurídico nunca ha contemplado, en el pasado, el mecanismo de la iniciativa popular de ley.

Han existido diversas mociones que modifican la Constitución sobre la materia, tanto de parlamentarios de gobierno, como de oposición. Entre esas mociones, cabe destacar las siguientes:<sup>30</sup>

- Reforma constitucional que incorpora la iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana (Boletín N° 1696-07). Esta moción del senador Núñez y de los exsenadores Bitar y Matta, permite la iniciativa popular de ley y de reforma constitucional, respaldada por no menos de 100.000 ciudadanos. Asimismo, remite a una ley regular su forma, requisitos y procedimiento. Actualmente archivado.
- Reforma constitucional para crear la iniciativa popular en la formulación de las leyes (Boletín N° 2489-07). Esta moción de los exdiputados Aguiló, Álvarez-Salamanca, Jarpa y Manuel Rojas, Arratia, Barrueto, Letelier, Longton, Navarro y Sánchez modifica la Constitución estableciendo que los proyectos de ley puedan tener origen en mensaje presidencial, moción o iniciativa popular. Señala que la iniciativa popular deberá ser presentada por a lo menos el 1% de los ciudadanos con derecho a sufragio, ante cualquiera de las Cámaras y previo certificado del servicio electoral. En tramitación actualmente.
- Moción que otorga iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley (Boletín N° 3559-07) Esta moción de los exdiputados Errázuriz y José Antonio Galilea, modifica la Constitución, estableciendo que las leyes podrán tener origen en la ciudadanía en la forma y sobre las materias que la propia ley determine. En tramitación actualmente.
- Reforma constitucional que otorga iniciativa popular, en la forma que indica, para la presentación de los proyectos de ley (Boletín N° 3575-07) Esta moción de los exdiputados Tohá, Letelier y Ezequiel Silva, modifica la Constitución, estableciendo que los proyectos de ley podrán tener origen en mensaje presidencial, moción o iniciativa popular. Establece que las iniciativas populares deberán estar firmadas a lo menos por un número de ciudadanos no inferior al 1 % de ciudadanos con derecho a voto de acuerdo a la última elección de diputados y deberá representar por lo menos a 6 distritos electorales y a 3 regiones del país. Además, dispone que las iniciativas populares podrán versar sobre cualquier materia del dominio legal, salvo aquellas que sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y podrán ser presentadas a la Cámara de Diputados. En tramitación actualmente.
- Moción que incorpora la iniciativa popular de ley en la Constitución Política de la República (Boletín N° 3.663-07). Esta moción de los senadores Horvath y Prokuriça, modifica la Constitución para establecer

30 Ver en <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>, visto el 30 de junio de 2016.

que las leyes también pueden iniciarse por moción que dirija al Senado o a la Cámara de Diputados un número de ciudadanos que representen a lo menos el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en la que expresen por escrito las ideas matrices o fundamentales sobre las que proponen la dictación de una ley y el texto legal que se propone. Además, mandata a la ley orgánica constitucional del Congreso regular en lo demás lo concerniente a la presentación de los proyectos de ley de iniciativa popular. Archivado actualmente.

- Proyecto de reforma constitucional sobre iniciativa popular en la formación de la ley (Boletín N° 4.165-07). Esta moción de los senadores y exsenadores Girardi, Muñoz Aburto, Naranjo y Navarro, modifica la Constitución, estableciendo que los proyectos de ley podrán tener origen en mensaje presidencial, moción o iniciativa popular. Establece que la iniciativa popular deberá ser presentada por a lo menos el 1% de los ciudadanos con derecho a sufragio ante cualquiera de las Cámaras y previo certificado del servicio electoral. Archivado actualmente.
- Reforma constitucional que instaura la iniciativa popular de generación de una ley (Boletín N° 4.191-07). Esta moción de los diputados y exdiputados Aedo, Alinco, Arenas, Chahuán, Díaz Del Río, Enríquez-Ominami, Saffirio, Sepúlveda, Vallespín y Verdugo, modifica la Constitución para establecer que las leyes también puedan iniciarse por moción que dirija al Senado o a la Cámara de Diputados un número de ciudadanos que representen a lo menos el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en la que expresen por escrito las ideas matrices o fundamentales sobre las que proponen la dictación de una ley y el texto legal que se propone. Mandata a la ley orgánica constitucional del Congreso regular en lo demás lo concerniente a la presentación de los proyectos de ley de iniciativa popular. En tramitación actualmente.
- Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los senadores señores Chahuán, Bianchi, Girardi, Navarro y Rossi, que instaura la iniciativa popular de ley (Boletín N° 7.916-07). Este proyecto ingresó al Senado en septiembre de 2011, siendo archivado en marzo de 2014 por la Comisión de la Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento conforme lo estipulado en el artículo 39 bis, inciso segundo, del Reglamento del Senado. Lo relevante de este proyecto es que con fecha 7 de enero de 2015 por acuerdo de la Sala fue desarchivado, retomando su primer trámite constitucional.
- Mensaje de la Presidenta de la República Michelle Bachelet, N° 436-355 (Boletín N° 5221-07) con que inicia un proyecto de reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciudadana de ley, de fecha 19 de julio de 2007. Después de retirarle la urgencia simple el mismo 2007. Se encuentra actualmente en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia desde ese mismo año. Actualmente en tramitación.
- Mensaje del Presidente de la República Sebastián Piñera, N° 236-358 (Boletín N° 7206-07). El proyecto busca permitir a grupos determinados de electores participar del proceso legislativo, generando así un incentivo para la participación ciudadana. Ello a través de la consagración a nivel constitucional de la denominada “iniciativa ciudadana de ley”. A través de este mecanismo, los electores podrán presentar directamente al Congreso proyectos de ley para ser sometidos a la tramitación respectiva, siempre que cumplan con los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. Se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado desde 2011.
- Proyecto de reforma constitucional que establece la iniciativa ciudadana en la formación de la ley (Boletín N°9975-07). Esta propuesta establece que se pueden presentar mociones a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional, por parte de ciudadanos, que sean equivalentes al 2% de los votos válidamente emitidos en la última elección nacional de diputados. Finalmente se encomienda a la ley regular el procedimiento para la presentación de estas iniciativas. Es de abril de 2015, y se encuentra en trámite actualmente.

La mayoría de estos proyectos fueron archivados por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de ambas cámaras, lamentablemente, no avanzaron en su mayoría.

## 4.2 Principales modificaciones constitucionales que se necesitan

La actual Constitución Política de la República de Chile, en sus artículos 4° y 5°<sup>31</sup> consagra el carácter democrático de nuestro sistema de gobierno, radicando la soberanía esencialmente en la nación y entregando su ejercicio al pueblo, a través del plebiscito y las elecciones periódicas, y también a las autoridades que ella establece.

Nuestro sistema democrático adopta la forma de lo que se conoce como democracia representativa, que es el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos como sus representantes, aunque admite ciertas formas de intervención directa de los ciudadanos en las decisiones públicas, especialmente, a través de instituciones de democracia semidirecta, como lo es el plebiscito, en el caso del procedimiento de reforma de la Constitución.

Tal como señalamos en el Capítulo II de este trabajo, la doctrina reconoce, que en la democracia semidirecta están presentes dos grandes tipos de procedimientos de participación directa de la ciudadanía en las decisiones políticas: iniciativa popular y referéndum o plebiscito.

En consecuencia, la iniciativa popular que se desenvuelve en ámbito legislativo es el procedimiento que admite dar forma a una iniciativa legislativa, esto es, el proceso de formación de la ley faculta al pueblo para intervenir en el origen de las leyes. Se dice que la iniciativa es “simple” cuando consiste en una indicación general de la legislación que se propone, y que es “formulada” cuando comprende un verdadero proyecto de ley elaborado por los ciudadanos que lo presentan.

La Constitución de 1980 consultó, únicamente dentro del procedimiento de reforma constitucional, la institución del plebiscito, mecanismo previsto para decidir el desacuerdo que, en materia de reforma de la Constitución, puede producirse entre el Presidente de la República y las dos terceras partes del Congreso.

En el ámbito de la formación de la ley, la Carta Fundamental no admite la existencia de instituciones de democracia semidirecta, toda vez que no consulta ni la iniciativa popular ni el plebiscito. En efecto, en conformidad al artículo 65, inciso primero,<sup>32</sup> de la Constitución, las leyes pueden tener su origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de no más de diez diputados o cinco senadores.

Dentro de nuestra institucionalidad, hoy los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley para su análisis a diputados y senadores. El artículo 19, N° 14<sup>33</sup> de la Constitución reconoce a todas las personas el derecho de petición, limitándolo tan solo a que los términos en los que fuese planteada la petición sean “respetuosos y convenientes”. Hoy, por lo tanto, los ciudadanos podrían presentar a sus representantes en el Congreso Nacional una suerte de proyecto para su posterior análisis. Sin embargo, ese posterior análisis y la tramitación del proyecto no son vinculantes para el legislador.

Es justamente que revisando la mayoría de las mociones y proyectos presentados, se puede señalar que indudablemente en primer orden requiere la consagración constitucional de la figura. Para ello, se requiere

31 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Artículo 4°.- Chile es una república democrática. Artículo 5° La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

32 CONSTITUCIÓN REPÚBLICA DE CHILE. Artículo 65, inciso primero: Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

33 CONSTITUCIÓN REPÚBLICA DE CHILE. Artículo 19, N° 14: El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes.

una modificación del artículo 65 de la Carta Fundamental, que como se dijo precedentemente, señala los órganos autorizados para la iniciativa en la formación de la ley.

Además se requiere reafirmar el concepto de ejercicio de la soberanía que está preceptuado en el artículo 5°, inciso primero. De igual modo requiere reforzar lo preceptuado en el artículo 19, N° 14 y N° 15, sobre todo en lo referente a rechazar el monopolio de los partidos políticos respecto de la participación ciudadana.

El proyecto de reforma Constitucional de 25 de agosto de 2010, presentado vía mensaje N° 235-358 (Boletín N° 7206-07) presentado por el Presidente Sebastián Piñera, en su proyecto señala: “Artículo Único.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones al artículo 65 de la Constitución Política de la República: 1) Reemplázase, en el inciso primero, la conjunción “o” que se encuentra después de la frase “Presidente de la República” por una coma (,) y agréguese la siguiente oración a continuación de la expresión “miembros”: “o por iniciativa ciudadana.” 2) Agréguese una frase final al inciso primero que diga: “Asimismo, una ley orgánica constitucional regulará los requisitos y procedimientos de las leyes que tengan su origen en la iniciativa ciudadana. Con todo, las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, aquellas que requieran de una reforma constitucional y las demás que determine la referida ley orgánica no podrán iniciarse por esta vía”<sup>34</sup>.

El proyecto de reforma Constitucional de 19 de julio de 2007, presentado vía Mensaje N° 436-355 (Boletín N° 5221-07) presentado por la Presidenta Michelle Bachelet, en su proyecto señala: “Artículo único: Modifícase la Constitución Política de la República de Chile, de la siguiente forma: 1) En su artículo 63 N° 14: a) Reemplácese el punto y coma (;) por una coma (,). b) Agréguese después del punto y coma (;) que ha pasado a ser coma (,), la siguiente frase: “o de iniciativa ciudadana;”. 2) En su artículo 65, reemplácese su inciso primero por los que se indican a continuación, pasando el actual inciso segundo a ser inciso tercero y así sucesivamente: Artículo 65.- Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República, por moción de cualquiera de sus miembros o por iniciativa ciudadana”<sup>35</sup>.

Finalmente, nos parece que la inclusión de la iniciativa popular da lugar también para una revisión cuidadosa que atempere y equilibre estos dispositivos (respecto de la calificación de las urgencias legislativas) en aras de una mejor expresión de la soberanía popular.<sup>36</sup>

#### 4.3 Elementos centrales que debe contener una propuesta legislativa

Después de determinar los principales requerimientos jurídicos – constitucionales que se requieren modificar para la instalación de la iniciativa popular, señalaremos algunos elementos que se consideran centrales para el diseño de una propuesta legislativa sobre iniciativa popular de ley.

##### **a) Tipos de iniciativa popular de ley**

Este punto dice referencia con los tipos de iniciativas que pueden presentarse. Así, es doctrina generalizada que existen dos tipos de iniciativa popular de ley: directa e indirecta. La primera está relacionada con la capacidad de presentar una iniciativa que sea directamente aprobada o rechazada por los ciudadanos en una consulta popular vinculante. La indirecta consiste en presentar la propuesta al Parlamento para que ahí se apruebe, rechace o modifique.<sup>37</sup>

34 Mensaje N°235-358 del Presidente de la República al Honorable Senado de fecha 25 de Agosto de 2010. Boletín N° 7206-07.

35 Mensaje N° 436-355 la Presidenta de la República a la Honorable Cámara de Diputados de fecha 19 de Julio de 2007. Boletín N° 5221-07.

36 VIVEROS, F. “La iniciativa popular de ley: notas sobre la posibilidad de su establecimiento en Chile”. Documento de discusión preparado para la Mesa sobre Nuevas Vías de participación, Fundación Chile 21, Santiago, 2007, p. 27.

37 HEVIA DE LA JARA, F. “La iniciativa popular en América Latina”. Revista de Ciencias Sociales Convergencia. Vol. I, núm. 52, 2010, p. 161.

En el caso chileno una propuesta de iniciativa popular de ley debería ser de tipo indirecta, es decir, que se presente un proyecto de ley al Congreso con la firma de un número mínimo de ciudadanos, para su posterior discusión y votación en el Congreso. Y tal como lo señala la experiencia comparada es imprescindible diseñar un reglamento que especifique todo el procedimiento que esta vía de proyecto legislativo debería seguir para constituirse en ley.

### ***b) Firmas necesarias***

Este aspecto se considera muy importante, ya que influye en el uso de las iniciativas populares de ley, y en su real posibilidad de poder usarlas. La gran crítica que se le hace es el número y la procedencia de las firmas para facilitar o dificultar el ejercicio de este derecho. Muchas de las iniciativas ciudadanas no logran cumplir con estos requisitos para proceder legalmente. En Europa se definen con números absolutos y varía entre 50 mil firmas para el caso de Lituania hasta 500 mil firmas para el caso de España, mientras que en América Latina se utiliza un porcentaje sobre la base de los electores. De los países, Guatemala es el que tiene el porcentaje menor de firmas (con 5 mil) junto con Perú (0.3%). En contraposición, Uruguay solicita 10% del padrón electoral, para iniciativas populares de ley en leyes reglamentarias y 25% para referéndums constitucionales, otro punto interesante al respecto es la necesidad que imponen algunos países federalizados para que las firmas provengan de diferentes estados o distritos electorales. Es el caso de Brasil, que requiere que las firmas que se recolecten sean de al menos cinco estados diferentes, o de Argentina, que precisa que el 1,5% mínimo de firmas sea recolectado en seis distritos electorales diferentes.<sup>38</sup>

El número de firmas o porcentaje del padrón electoral puede variar, pero debe ser un número que resulte factible para poder reunirlos por los ciudadanos, y a la vez impida la mala utilización de esta iniciativa, como medida de presión de grupos o poderes fácticos.

### ***c) Límites a las iniciativas populares de Ley***

Esto se refiere a las restricciones o limitaciones sobre las temáticas que no pueden ser objeto de iniciativas por parte de los ciudadanos. El presupuesto de la nación, la política internacional y la política monetaria son algunos temas sobre los que no pueden presentarse iniciativas según vimos en países como Argentina y Costa Rica.

En este sentido, la inclusión y exclusión de materias puede ser el punto clave que diferencie una ley aplicable de otra que solo sea letra muerta. En ese sentido, es perfectamente posible homologar los mismos ámbitos de exclusión legislativa que se definen para los diputados y los senadores.

### ***d) Atribuciones que tendrán los autores de las iniciativas populares***

Para poder determinar las atribuciones que tendrán los autores de proyectos de iniciativas populares de ley, es preciso definir en primer lugar los procedimientos a través de los cuales los autores de dichos proyectos podrán interactuar o no en el procedimiento legislativo.

Se requerirá ver la posibilidad de crear un estatus especial para los patrocinadores o voceros de la iniciativa, a fin de que puedan interactuar, defender su proyecto en ambas Cámaras, y para ello se considera imprescindible el derecho a voz. Sería un reconocimiento a la función de colegislador.

---

38 HEVIA DE LA JARA, F. "La iniciativa popular en América Latina". Revista de Ciencias Sociales Convergencia. Vol. I, núm. 52, 2010, p. 162.

### **e) Plazos**

Los plazos deben ser claros y acotados, evitarse por todos los medios que los procesos, discusiones se estanquen, paralicen, dilaten o archiven; tal como ocurre actualmente cuando un proyecto puede pasar años en un primer trámite legislativo.

Debe existir una fórmula que permita la puesta en tabla, tan pronto se certifique que se han alcanzado las firmas necesarias. Lo ideal sería que sea votado en los mismos plazos que se establecen para los proyectos calificados con simple urgencia. Y en caso de rechazo debe existir la posibilidad que en un plazo razonable la ciudadanía sea consultada si desea reponer el proyecto o no.

### **f) Apoyo y financiamiento a las iniciativas populares**

Es de vital importancia que se le permita restituir o reembolsar los gastos en que debieron incurrir los ciudadanos en el proceso de recolección de firmas y redacción del proyecto mismo. Por ejemplo, los costos notariales de certificación de firmas o de autenticación, puede ser un tema perfectamente reembolsable. Lógicamente esto procedería solo cuando se alcance el número mínimo de firmas requerido, y cuando la iniciativa popular de ley sea aprobada.

De igual forma se considera importante contar con un órgano de asistencia técnica similar a la Oficina de Iniciativa Popular de Costa Rica, o en su defecto utilizar departamentos existentes dentro de centros de estudios, ONG, universidades, que puedan asesorar a quienes presenten las iniciativas, y estos mismos organismos ayuden a la difusión del proyecto de iniciativa popular.

## **■ 5 CONCLUSIONES**

En la mayoría del mundo existe acuerdo respecto de las características que debe presentar el régimen político ideal al que deben apuntar todas las naciones: debe ser un régimen democrático, tolerante y participativo. Lo señalado precedentemente no responde a una moda constitucional, sino que son motivados por una nueva realidad que se vive en gran parte del mundo, caracterizada por la globalización, un mayor acceso a la información, una mayor valoración de la diversidad social y cultural, de la tolerancia y un mayor respeto a las minorías, pero por sobre todo un rechazo generalizado a los autoritarismos. En este nuevo estado del pensamiento y la realidad política, no caben los dirigismos; los ciudadanos deben ser escuchados y estar cada vez más cerca de la toma de decisiones, ya que son ellos los afectados por las mismas.

Estas ideas, que son base del sistema democrático y que fueron tan magníficamente expuestas en los albores de las revoluciones liberales, fueron resistidas durante varios siglos no solo por viejas y vetustas monarquías absolutistas, sino que también por sectores en teoría democráticos que, aduciendo falta de capacidad del electorado, complejidad de los temas a decidir o la necesidad de velar por un interés superior (Nación, Estado, etc.), marginaban a los ciudadanos de la toma de decisiones, siendo estas reservadas a una élite económica o partidista.

Esta nueva realidad ha requerido una adecuación de los sistemas políticos vigentes. El modelo tradicional, basado exclusivamente en la elección periódica de representantes hoy es impresentable. La tendencia contemporánea es que se abran espacios para que los ciudadanos, cuando lo necesiten, expresen sus pareceres, sin forzar a los mismos a intervenir cuando no lo estimen conveniente, es decir, se les reserva a los ciudadanos una cuota de ejercicio directo de la soberanía

En Chile la recepción de estas nuevas ideas ha sido, por decirlo de algún modo, “modesta”. Sin embargo existe cada día una mayor conciencia de introducir con fuerza estas nuevas instituciones, como lo es por ejemplo la iniciativa popular de ley. Distintas experiencias de proyectos legislativos que han tratado normar o introducir este tema lamentablemente no han prosperado en gran parte porque una parte importante del Congreso, que verá la Iniciativa Ciudadana de Ley, la observan como una merma más a sus ya restringidas funciones.

La iniciativa popular de ley es una institución de la democracia participativa-representativa, que canaliza la participación ciudadana, respetando los roles del Congreso y del Presidente de la República en el quehacer legislativo. La incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la iniciativa ciudadana de ley viene a perfeccionar la participación del sistema político representativo de nuestra democracia. Además, permite fortalecer las instituciones de la democracia representativa, y el papel de los partidos políticos.

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos contribuye a democratizar el sistema político y permite introducir un mayor dinamismo y cohesión en la sociedad civil. Además, supone involucrar a la ciudadanía en el proceso formativo de la ley, sin que signifique interferir en las atribuciones propias del Congreso.

La iniciativa ciudadana o popular de ley es una herramienta de diálogo con los diputados o senadores, permitiendo una relación de mayor cercanía de las personas con el mundo político, contribuyendo a superar la falta de confianza en la función pública. Además, permite a la ciudadanía tomar una decisión diferenciada respecto de la escogida electoralmente y que introduce un sano factor de imprevisibilidad en el proceso de toma de decisiones. También contribuye a un aprendizaje político de los ciudadanos e implica una obligada toma de posición por parte de los electores.

Finalmente, es necesario señalar que la iniciativa ciudadana legislativa constituye una expresión directa de los ciudadanos en temas no controlados o interesantes para los partidos políticos, es un instrumento de los movimientos sociales en general, en materias de interés público y es por ello que debe ser considerado en la nueva Constitución para nuestro país.

## ■ 6 BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, D. “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. Revista Política y Gobierno. Vol. XII, núm. 2, 2005, pp. 203-232.
- Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, Sesión 125°, celebrada el jueves 29 de mayo de 1975. Disponible en:  
[http://www.bcn.cl/leychile/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3770/2/Tomo\\_IV\\_Comision\\_Ortuzar.pdf](http://www.bcn.cl/leychile/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3770/2/Tomo_IV_Comision_Ortuzar.pdf).
- BATCH, M. “Las Iniciativas Populares”. Ed. New Tactics in Human Rights Project, Minneapolis MN, 2004, p. 7.
- BIGLINO CAMPOS, P. “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”. Revista Española de Derecho Constitucional. Vol. VII, núm. 19, 1987, pp. 75 – 130.

- BISCARETTI DI RUFFIA, P. "Derecho Constitucional". Ed. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 423-424.
- BORJA, R. "Derecho Político y Constitucional". Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1991, p. 187.
- CEDEÑO DEL OLMO, M. "Efectos de los mecanismos constitucionales de participación directa en los sistemas políticos de América Latina". Revista Reflexión Política. Vol. VI, núm. 11, 2004, pp. 6-28.
- COLLETE, M. "Consideraciones sobre la formación, aprobación y abrogación de normas jurídicas por los electorados por medio de los instrumentos semi- representativos". Revista Provincia. Número Especial, 2005, pp. 135- 179.
- DE LA MAZA, G. Estado actual y desafíos para la institucionalización de la participación ciudadana en Chile. Ed. LOM, Santiago de Chile, 2009, pp. 13-47.
- EVANS DE LA CUADRA, E. "Los Derechos Constitucionales, Tomo II". Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2004, p. 106.
- GARCÍA CLARK, R. "La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas". Revista El Cotidiano. Vol. XVI, núm. 100, 2000, pp. 217- 225.
- GARCÍA MONTERO, M. "El procedimiento legislativo en América Latina". Revista América Latina Hoy. Vol. XXXVIII, 2004, p. 19.
- HEVIA DE LA JARA, F. "La iniciativa legislativa popular en América Latina". Revista de Ciencias Sociales Convergencia. Vol. I, núm. 52, 2010, pp. 155-186.
- JOUVE, B. "La democracia local. Entre el espejismo neotocquevillista y la globalización". Revista de Ciencias Políticas. Vol. XXIV, núm.2, 2004, pp. 116-132.
- KYMLICKA, W. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Revista Ágora. Vol. I, núm.7, 1997, pp. 5-42.
- LISSIDINI, A. "La democracia directa en Uruguay (1917-1994) Partidos políticos, plebiscitos y referendos". Tesis de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales. Especialización en Ciencia Política, FLACSO, 1997, p. 411.
- LOEWENSTEIN, K. "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel, Barcelona, 1976, pp. 331.
- MAYORGA, F. "¿Hacia Una Democracia Ampliada "Híbrida"?". Centro de Documentación sobre Desarrollo Humano. Ed. PNUD, 2007, p.7. Disponible en: [http://centrodesarrollohumano.org/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=1404](http://centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1404).
- RENDÓN CORONA, A. "La democracia semidirecta, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato". Revista Iztapalapa, N° 48, 2000, p. 320.
- SABUCEDO CAMASELLE, JM. "Psicología política: Factores explicativos de la participación electoral". Ed. Síntesis, Madrid, 1996, p. 165.
- SILVA BASCUÑAN, A. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI. Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1997.

- TEZANOS, J. "Tendencias en desigualdad y exclusión social: tercer foro sobre tendencias sociales". Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/u.pdf> (acc. 11/11/2015).
- VIVEROS, F. "La iniciativa popular de ley: notas sobre la posibilidad de su establecimiento en Chile". Documento de discusión preparado para la Mesa sobre Nuevas Vías de participación, Fundación Chile 21, Santiago, 2007, p. 27.
- ZOVATTO GARETTO, D. "La Práctica General de las Instituciones de Democracia Directa en América Latina. Un Balance comparada: 1978- 2000". Revista de Sociología Flacso, N°24, 2010, p. 89.
- ZOVATTO GARETTO, D. "Instituciones de democracia directa en América Latina". En Mark Payne, Daniel Zovatto y otros. "La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina". Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2006, p. 246.



## EL SUEÑO DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Benjamín Monsalve Rey<sup>1</sup>

“Para la Constitución, una conversación” es el eslogan con el que se convoca a la población a participar en el proyecto de una nueva Constitución para Chile que se inicia en el gobierno de Michelle Bachelet. Pero, ¿por qué crear una nueva Constitución?

Desde los inicios de nuestra vida independiente como país, remontándonos a la época de Bernardo O’Higgins, de los hermanos Carrera y de Manuel Rodríguez, solo en 1823 -para derrocar al dictador O’Higgins y para alzar la Constitución liberal de 1828- se han realizado asambleas constituyentes en nuestro país. En ningún periodo más de la historia chilena.

En 1829, el ejército constitucional, dirigido por Ramón Freire, fue derrotado por las tropas conservadoras que rápidamente instauraron un gobierno. En 1831, José Joaquín Prieto encabezaba el gobierno, pero estaba fuertemente vinculado a Diego Portales. En el año 1933, se promulgó la nueva Constitución en Chile, que poseía rasgos de la Constitución liberal, pero con muchos más de carácter conservador, tales como un gobierno fuerte y ordenado, con poca incidencia del Congreso y un Estado confesional.

En 1925, el Presidente Arturo Alessandri, en medio de una inestabilidad política creada por el invento chileno de un sistema parlamentarista que estaba destinado a fracasar, tuvo la posibilidad de llamar a una asamblea constituyente. Nunca se realizó por miedo que este tenía a la agitación popular y un desorden civil. Finalmente, se dejó una comisión para realizarla y nuestro pueblo quedó relegado de la participación en esta nueva Constitución para únicamente participar de un plebiscito.

Con el paso de los años, en una época en que la educación de calidad era un privilegio de una clase alta, una salubridad deficiente y una industria chilena incipiente, el pueblo debía mantenerse por sí mismo, con pocas esperanzas más que confiar en un Estado Benefactor que comenzaba a tomar fuerza. Luego de realizar las reformas a la educación de 1965 y universitaria de 1967; bajo el mandato de Eduardo

---

<sup>1</sup> Estudiante de Tercero Medio, Colegio Inglés Saint John, Rancagua. Segundo lugar, categoría “Enseñanza Media”, concurso de ensayos organizado por la Academia parlamentaria, benjamonsalverey@gmail.com

Freí Montalva, se amplió la cobertura de la educación. Junto a ella se realizó una mejoría en la salud con políticas públicas orientadas al control natal. Pero una de las obras, a largo plazo, más importantes de este gobierno fue la Promoción Popular. Su máxima expresión se vivió cuando, en 1968, las juntas de vecinos fueron legalizadas y hubo una sindicalización que va desde la minería hasta el campo.

Cuando asume Salvador Allende, Chile estaba bien organizado y politizado, tanto que se formaron los famosos tres tercios que derivaron al 11 de septiembre. Después del golpe de Estado, el derecho a libre reunión fue revocado. Además, existió una persecución a los dirigentes sindicales de la UP y un exilio en masa de profesionales chilenos. Esto conllevó a una pérdida de conexión del pueblo y a la destrucción de la deliberación. Agregando que la población chilena se volvió individualista y perdió -al parecer- el interés por los grandes cambios políticos y sociales, que hasta ese momento el chileno había conseguido.

En 1973, un golpe de Estado sacude al constitucionalismo en Chile y deja en el poder a una Junta Militar dirigida por Augusto Pinochet. Entre 1978 y 1980 el dictador, con un cierto apoyo de la población, buscó una “institucionalización” del régimen para que se proyectara en el tiempo, junto con los ideales de los “Chicago Boys”, profesionales que crearon el modelo neoliberal en Chile, logrando así sobrevivir con los años. En el mismo periodo se formó la comisión “Ortúzar”, en la cual participó el ex Presidente Jorge Alessandri, Enrique Ortúzar, cuyo apellido da el nombre a esta comisión, y el abogado de la Universidad Católica Jaime Guzmán, quien participó ampliamente en la composición de la Carta Magna.

El plebiscito de 1980, al que fue sometida para aceptar la nueva Constitución, es aún cuestionado, ya que la oposición se vio impedida de realizar una campaña. Una constitución que consistía en “la neutralización del pueblo en su rol de agente político o, dicho de otro modo, la transformación de un pueblo en gente”<sup>2</sup>. La Constitución de 1980 es un arma de la elite para poder tener controlada y dividida a la población y siempre depender de la bancada conservadora para realizar cambios estructurales en el país. Esta Constitución posee “cerrojos” lo que impiden un progreso rápido y un inicio hacia una real democracia.

Los llamados cerrojos<sup>3</sup> o trampas que esta constitución posee son tres, de los cuales el último cerrojo protege a los primeros:

- a) Leyes orgánicas constitucionales y quórums de aprobación: Ellas no pueden ser dictadas, derogadas o modificadas por la razón de que se necesita un total de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio (artículo 66). Y lejos de ser una democracia de un 50% más uno, siempre un Presidente necesitará el apoyo de la oposición para poder establecer un cambio y esto le da la posibilidad de veto.
- b) Sistema binominal: El ya extinto sistema binominal hacía aun más difícil este cambio para un Presidente, ya que un diputado o senador que ganaba, impulsaba a su compañero de facción y lo llevaba a la victoria por sobre otro, que sería la segunda mayoría.
- c) Metacerrojo: los quórums de reforma constitucional. Este cerrojo protege a los otros dos ya que para poder reformar nuestra Constitución se necesita 3/5 de ambas Cámaras.

En el retorno a la democracia, el gobierno aceptó la validez de esta Constitución, a pesar del rechazo desde la bancada comunista que exigía una asamblea constituyente.

En 2005 Ricardo Lagos realizó un cambio a la Constitución, con eso se pensó que se acabó la “Constitución de Pinochet”, dando fin a los senadores designados, una disminución del periodo presidencial, entre otros cambios. Sin embargo, se trató de únicamente reformas a una Constitución diseñada en dictadura y sin participación ciudadana.

---

2 ATRIA, F. *La Constitución tramposa*.

3 *Idem*.

2011 fue un año crucial de movimientos sociales por el inicio de una presidencia con un carácter de derecha, dirigido en ese momento por Sebastián Piñera, quien abrió paso a una férrea oposición de grupos que estaban divididos en la época de la Concertación. Estos grupos alzaron la voz por un Chile más igualitario, una educación de calidad y gratuita y, una mejoría de nuestra democracia debilitada tras la Constitución del 80. Esta Constitución posee enclaves para no modernizar y hacer más eficiente nuestro sistema de gobierno, con un claro desequilibrio de poderes.

Finalmente, la Presidenta Michelle Bachelet, en 2015, terminó con un cerrojo, el sistema binominal y en un año más tarde, el 15 de abril, dio luz verde a los encuentros locales, provinciales y regionales. Esta iniciativa promete un proyecto hacia una nueva Constitución donde exista participación ciudadana, que termine con la que fue creada en dictadura y que las desigualdades dentro de nuestra democracia no permanezcan.

Pero existen problemas en nuestro país que nos impiden realizar un buen proceso constituyente. Chile vive un momento de profundo descrédito político, que redundará en una desconfianza social. Además, existe poca preocupación de la ciudadanía sobre nuestro acontecer interno, un disgusto por la palabra “política” que va en aumento. Y, por último, una desinformación y desconocimiento de lo que vendrá después de los cabildos.

Un germen de rechazo a la política, que viene desde la dictadura, en la cual cambiaron unos gobiernos estables y que escuchaban a la población, por un gobierno autoritario que ultrajaba los Derechos Humanos.

Este germen hoy se hace presente en los movimientos estudiantiles y sociales, agregando la ineficacia del sistema político y la corrupción que rodea a nuestro gobierno, por los casos más renombrados en el último tiempo, como PENTA, SQM, CAVAL, entre otros, que llevó a un punto en que la balanza de poder ya no dio abasto e inició la crisis de la política. Todos son problemas que afectan en el funcionamiento de nuestro proceso y dificultan la tarea para poder lograr nuestra nueva Constitución.

La crisis en Chile, comenzó a manifestarse con fuerza en las elecciones presidenciales de 2013. La cantidad de votos en la primera vuelta son cerca de seis millones, mientras que en la segunda vuelta un total de cinco millones y medio de sufragios fueron emitidos de un total de 13 millones 573 mil 143 personas inscritas. La victoria de Michelle Bachelet por el 62,17% la deja con un total de sufragios cercanos a los tres millones y medio. Con un universo chileno con cerca de 18 millones, la política enfrenta una crisis de representación.

El descubrimiento de los casos de corrupción ya mencionados ha aumentado las diferencias entre la “clase política” y el pueblo de Chile. En especial cuando se compara la dieta parlamentaria, con el sueldo mínimo que la ciudadanía recibe de 257 mil pesos. Y en relación al ensayo, el “nuevo congreso” será el que escoja el método en el cual girará la discusión, en torno al proyecto de la nueva Constitución<sup>4</sup>. Lo que lleva a un punto crucial en el proceso es que aun no se define la verdadera forma en que se va a realizar la discusión sobre el proyecto de las bases constitucionales en que se participa. La Presidenta dejó claro tres opciones para la deliberación del proyecto, pero aun no se da aviso a cómo será. Mientras algunos diputados ven la opción de que esta tarea la realicen entre ellos y solo se realice un plebiscito ratificatorio como el dictador realizó en 1980. La decisión del mecanismo que se decidirá en 2017 nos deja flotando, ya que si el Congreso lo desea, pueden realizar ellos una comisión bicameral que deje fuera a la ciudadanía y que solo vaya a votar<sup>5</sup>.

Un verdadero cambio en nuestro país sería que nuestra Presidenta decidiera realizar una asamblea constituyente para discutir las bases. O bien, que ella convocara a plebiscito para que la ciudadanía elija cuál es el mecanismo que se prefiere. Dado por los datos entregados, el Congreso que debe ser representativo, quizás no posea la suficiente visión para decidir entre las opciones que nos entregó la Presidenta.

---

4 Discurso de la Presidenta el 13 de Octubre de 2015.

5 JACKSON, G. Radio Universidad de Chile.

Un beneficio que nos deja el proceso constituyente, antes de que terminen los cabildos, es acercarnos más a la gente, que se ha alejado de la política y quizás sea un “salvavidas” a nuestro sistema democrático. La población chilena puede ser soberana de su país, y no solo ser chileno porque nació aquí, ya que podrá elegir como serán los valores, los derechos, deberes y las instituciones que estén en nuestro país. Una gran participación en los encuentros locales permite una visión general de Chile. Cuando nos dan todo listo, todos los lugares y todas las formas en que se puede participar del proyecto, la gente acude al llamado. Pero no se une sola, debe estar el gobierno detrás de este proceso, como un guía que oriente en todo momento, especialmente, sobre cómo discutir las ideas.

Un programa escolar de organización o de debate es crucial en la preparación de la juventud para poder reunirse y deliberar. La falta de atención del Estado es un problema que se viene gestando desde el inicio de la democracia, en comparación con los otros países de la región, en especial, con nuestros vecinos argentinos. En Chile existen formas de educar a adolescentes en talleres de debate o en grupos de liderazgo, pero con recursos privados, sin la atención que se requiere en las próximas generaciones de políticos y profesionales. Un ejemplo de atraso en nuestro país es el modelo ONU<sup>6</sup> que se realiza en Rancagua, en ningún lugar más<sup>7</sup>. Esta iniciativa cumple su tercer año de vida, mientras que en Argentina, lleva más de 10 años. Si el Estado potenciara una realización de un modelo ONU, sin importar la ideología que se tenga, estarían pensando en el futuro del país y no en una lucha de porcentajes de aceptación.

La dificultad esencial de los cabildos que se han realizado, se basa en su metodología. Más bien se asemeja a un “juego de niños” dirigidos por un profesor, que nos dirige qué debemos hacer y dónde debemos hacerlo. El premio nacional de historia, Gabriel Salazar ya dijo esto. Lamentablemente, el gobierno ignoró por completo las asociaciones que se realizaron en Freirina, Magallanes y últimamente en Chiloé, dejándolas a su suerte. En vez de potenciarlas y elevarlas como ejemplo por cuanto supieron hacer frente a grandes empresas por sí solas.

En palabras del historiador: “La soberanía es una voluntad colectiva, no es una voluntad individual de un individuo solo, eso es libre albedrío, es otro cuento. ¿Cómo construyó una voluntad colectiva? Bueno que la comunidad se junte, delibere, examine los problemas, busque una solución, la defina y la imponga”<sup>8</sup>. Nuestro Estado ha escuchado al “poderoso”, al empresario y lo deja actuar casi libremente. Cuando un Presidente quiere realizar un cambio en este aspecto, este sector impone su fuerza económica y evita que el mandatario actúe. No hay por qué remontarse a un ejemplo tan lejano, como lo sucedido entre 1970 y 1973, basta con observar cómo la élite presionó a la presidenta, cuando envió la reforma laboral, que va en claro apoyo a un grupo de deliberación y negociación, como los sindicatos. Lamentablemente, la derecha envió las siguientes normas de la reforma al Tribunal Constitucional: Titularidad sindical, Derecho a huelga de grupos negociadores, negociación interempresa y derecho a la información para la negociación colectiva. Las dos primeras eran los pilares de la reforma laboral y el Tribunal Constitucional las declaró inconstitucionales, por lo cual la Presidencia debió realizar cambios.

Es claro que una reforma laboral que potencia una unión entre trabajadores, es inconstitucional, si nuestra Constitución vigente debilita el poder del sindicato creando un “ente” paralelo al sindicato y dejando a los trabajadores separados. “El pueblo unido jamás será vencido”, los trabajadores unidos pueden detener el abuso de poder que tienen las empresas en Chile.

Nuestro Estado da un privilegio especial a las grandes empresas por la poca capacidad de reacción, sea ciudadana o en servicios para el cliente. Esto favorece la vida a un empresario con leyes que lo protegen

6 Modelo de Naciones Unidas, es una simulación que lleva al estudiante a representar un diplomático de un país que pertenezca a la ONU y poder participar en uno de sus órganos.

7 Que sea público y que puedan participar niños de diferentes colegios municipales o privados.

8 SALAZAR, G. Radio Universidad de Chile.

y le dan un permiso para seguir ganando dinero a costa de nuestras riquezas nacionales. La ley de Pesca es un claro asesinato a la pesca artesanal dejando a la gente que vivía de eso, sin el apoyo del gobierno. Es más, regalando nuestro mar a siete familias.

El empresariado tiene apoyo en el Congreso o es parte de los partidos políticos, RN y UDI, que han velado por sus intereses son, siendo este último el partido más votado de Chile. ¿Por qué? Porque es partido que defiende el neoliberalismo, que destruye cualquier empresa estatal y que deja al privado que controle todo el mercado, impuesto en la dictadura y que la defendía en su momento. Un partido que defiende el conservadurismo y el catolicismo al extremo de evitar cualquier reforma que sea modernizadora como el matrimonio homosexual o el aborto. Una fuente de apoyo de este partido es el mismo empresariado chileno que se ve beneficiado por leyes como la “ley Longueira” o el cambio que benefició a SQM en 2010 con el Royalty. Incluso un senador de la UDI está siendo investigado por cohecho y aun así sigue siendo el partido más votado de Chile.

Otro candidato presidencial que tiene cercanía con la UDI, fue Laurence Golborne, que recibió dinero irregular para su campaña presidencial que no logró finalizar por su deserción a ese puesto.

UDI y RN rechazan el proyecto constitucional de la Presidencia, pero no evitan que sus partidarios participen del proyecto. La UDI no quiere que esta Constitución termine y prefiere que solo sea mejorada, ya que sienten que esta Constitución no es la misma que la de 1980 y se debe perdurar, ya que nos ha permitido desarrollarnos, pero el desarrollo no es solo económico. La vida del empleado y sus derechos también van de la mano con el desarrollo económico y a pesar de esto, los dos partidos denunciaron nuevamente al Tribunal Constitucional por la reforma laboral, que defiende la asociación de trabajadores y su beneficio.

Nuestro Tribunal Constitucional, fue creado en 1970 y reformado por la Constitución de 1980 y del 2005, y compuesto por 10 miembros elegidos que deciden si una normativa es constitucional o no. Una de las críticas que se le hace a este tribunal es la nula presencia de gente que no sea jurista y es una discriminación hacia otras carreras a pesar de que nuestra Constitución es para todos.

En relación al tema anterior, respecto a una supuesta inconstitucionalidad de la reforma laboral, el Tribunal Constitucional realizó una especie de veto, pero ¿es acaso este tribunal otra Cámara? Y es más, un tribunal que puede vetar una ley por “inconstitucional”, a pesar de que haya cruzado ambas Cámaras. Existe una contradicción. Los miembros del Tribunal Constitucional no son elegidos por la gente, nuestros representantes son los diputados y senadores, que son los que debaten leyes que nos favorezcan y el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional esa ley, la veta. Es decir actúa como una tercera Cámara, sin elección popular. Además pueden vetar una ley entre 10 personas que la componen, mientras que en Chile vamos a llegar a los 18 millones. Nosotros que dejamos nuestras ideas en un candidato y que este nos vaya a representar con un amplio apoyo popular, que venga un tribunal que tenga más poder que las Cámaras, me parece inaudito. Se pueden realizar dos cambios para el Tribunal Constitucional:

- a) Elegido por el pueblo y se reforme su duración para que conecte con las elecciones municipales y presidenciales, o
- b) Capacidad de modificar la ley en cuestión para realizarla constitucional y no imposibilitarla.

“La Constitución está pensada para proteger determinado modelo, que es el modelo neoliberal y el Tribunal Constitucional es parte de ese diseño”<sup>9</sup>. Esto indica que no se le puede criticar tan a fondo al tribunal, es culpa de la antiprogresista Constitución que heredamos de la dictadura.

---

9 ATRIA, F. El Mostrador, 28 de abril del 2016.

Desde nuestros inicios como país, como pueblo, no hemos podido participar activamente en el gobierno, más que solo yendo a votar. Nuestras Constituciones se han realizado únicamente entre cuatro paredes y nosotros las hemos aceptado. Pero en este gobierno, se podrá realizar nuestra Carta Magna con participación ciudadana, siempre y cuando nuestros representantes en el Congreso sepan actuar correctamente y de manera ventajosa para todo Chile.

El proceso constituyente tiene defectos, como que nuestro Congreso decidirá cómo se debatirá nuestra próxima Carta Magna y que difícilmente se convoque a una asamblea constituyente. Nuestro Estado no escucha a la población, no atiende a las peticiones que se realizan, y solo marchando las cosas no van a avanzar. Los paros y las tomas, medidas de reclamo en la antigüedad y aun usadas, son un instrumento anticuado para nuestra sociedad, que tuvo un cambio en la dictadura. Antiguamente, las industrias tenían el dinero en las instalaciones, por lo cual era conveniente realizar una toma, pero ahora con la modernidad, el dinero no es tangible, por lo que debemos buscar otra manera de plantear nuestras quejas y esta solución es realizar asambleas como las anteriormente mencionadas, de Freirina o de la isla grande de Chiloé.

El Estado debería colocar más énfasis en realizar talleres para niños, adolescentes y adultos sobre cómo debatir y organizarse. Sería bueno potenciar el modelo de Naciones Unidas en Chile, que es un gran apoyo para los adolescentes que participan y además no depende de la ideología que posee la persona, sino de las aptitudes que esta posean.

Hay que considerar este proceso constituyente como un aprendizaje y una oportunidad, para que podamos darnos cuenta en el poder que se posee cuando se delibera, cuando nos unimos. Debemos dejar las conductas individualistas que hemos heredado de la dictadura y comenzar a escucharnos y a participar juntos, como un pueblo que puede hacerse cargo de Chile.

El sueño de una nueva Constitución, trata de que esta no solo sea un libro escrito, sino que es nuestra oportunidad de realizar un cambio a gran escala de nuestra forma de actuar frente a la política, con organización y participación. Un momento en que el Estado puede retomar lo perdido en la Dictadura, o iniciar la verdadera transición, no de gobierno, sino que de ciudadanos de a pie.

Queda en nuestras manos el futuro de Chile y debemos esforzarnos para seguir realizando lo que hemos aprendido de este proyecto y no dejarlo caer en el olvido. La participación ciudadana no debe abocarse a criticar por Facebook o Twitter. Se debe organizar y deliberar.

Tal vez sea el momento para comprender la frase que Salvador Allende nos dejó hace mucho tiempo.: “La historia es nuestra y la hacen los pueblos”.

## ■ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### **Libros:**

- ATRIA, F. La Constitución Tramposa. Santiago, ediciones LOM, 2013
- LIRA, R. y HARAMBOUR, A. Manual esencial Santillana. Santiago, ediciones Santillana, 2007

### **Internet:**

- <http://radio.uchile.cl/2016/05/31/gabriel-salazar-proceso-constituyente-no-toma-en-cuenta-la-asociatividad-de-la-gente/>, martes 31 de mayo del 2016.
- <http://www.gob.cl/2015/10/13/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>, 13 de octubre del 2015.
- <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=30788>, 12 de abril del 2016
- <http://radio.uchile.cl/2015/05/24/diputado-giorgio-jackson-acaso-quieren-unos-que-se-redacte-una-constitucion-entre-cuatro-paredes-y-eso-se-plebiscite/>, 24 de mayo del 2015
- <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/04/28/fernando-atrria-la-constitucion-chilena-esta-pensada-para-proteger-el-modelo-neoliberal-y-el-tc-es-parte-de-ese-diseno/>, 28 de abril del 2016



# UNA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA CHILE: ¿ FIN DE LA TRANSICIÓN?

Luciana Antilen<sup>1</sup>

1 Prólogo - 2 ¿Qué es una Constitución y por qué es importante? - 3 Aproximación a la historia constitucional chilena - 4 La mal denominada transición a la democracia - 5 ¿Cuál es el problema constitucional en Chile y cómo nos afecta? - 6 Debate constitucional: ¿reforma o refundación? - 7 ¿Qué características debe tener la nueva Constitución? - 8 Conclusiones - 9 Referencias bibliográficas

## RESUMEN

La autora en su ensayo nos presenta un recorrido histórico de las constituciones de 1833, 1925 y finalmente la de 1980. Detiene su mirada en el Chile de los noventa para entender un concepto clave que rigió nuestro sistema político post-dictadura como lo fue la denominada “transición a la democracia” figura que en su pensamiento crítico, la expone, como la causante del preludio del declive de la clase política nacional. Asimismo, construye su análisis de la actual problemática constitucional a partir de la poca representatividad de nuestras principales Cartas Fundamentales que no se condicen con las realidades ciudadanas en las cuales vieron su nacimiento, tornándose en sus palabras “confusas, tramposas, elitistas”. Su crítica converge en la necesidad de producir grandes cambios los cuales no pueden ser tratados de manera parcelada o en forma reduccionista dando pie de esta manera a la necesidad imperiosa de una nueva constitución para Chile que pueda poner fin, finalmente, a la llamada “transición a la democracia”.

---

1 Universidad de La Frontera. Primer lugar, categoría “Universitarios”, en concurso de ensayos organizado por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile. lantigen01@ufromail.cl

## ■ 1 PRÓLOGO

El debate constitucional es uno de los temas que ha tenido especial relevancia dentro del acontecer nacional de los últimos años. No es ajeno para nadie el interés que despierta este tema, de hecho, incluso surgió en 2014 una iniciativa popular denominada “Marca tu Voto” con el fin de demandar una Asamblea Constituyente como mecanismo para diseñar una nueva Constitución. Así miles de personas se expresaron marcando la papeleta con las letras AC en la primera y segunda vuelta de las elecciones presidenciales, y es que, como he dicho anteriormente, la discusión y el debate sobre reforma o refundación lleva mucho tiempo desarrollándose. No es solo cosa de una clase de derecho constitucional ni de estudiosos de la historia de Chile y del derecho, este debate va más allá porque involucra directamente a las personas, a la ciudadanía, en la medida en que nos vamos dando cuenta que es necesario discutir los temas de importancia nacional porque de una u otra manera esto acarrea consecuencias en nuestra vida social, política y cultural.

Sin ánimos de ofender a nadie, este ensayo está hecho con la finalidad de aportar al debate nacional -por supuesto- desde mi punto de vista: Intentaré expresar mis opiniones y argumentos de la manera más respetuosa, atendiendo también a que no es factible dar una opinión sincera sin tomar una posición claramente definida y sin manifestar algún tipo de disconformidad con algunas de las instituciones, personajes y momentos históricos de nuestro país. Es por eso que tomaré un punto de vista respetuoso, pero crítico a partir desde el cual expondré mis argumentos de por qué considero que Chile necesita una nueva Constitución.

## ■ 2 ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Dentro de una definición puramente jurídica podemos decir que la Constitución Política es la norma de mayor jerarquía, una norma fundamental a través de la cual se da validez y estructura jurídica a la creación del derecho (creación de otras normas, leyes, decretos y reglamentos, etcétera). Dentro de un ordenamiento jurídico esta norma fundamental, además de la creación y aplicación del derecho regula la organización y el funcionamiento de los poderes públicos y tiene como finalidad principal limitar el poder político y establecer los derechos, libertades y deberes de los individuos dentro de la sociedad.

Una Constitución es importante en primer lugar porque el Estado de Derecho se encuentra fundamentado en la Constitución Política, esto quiere decir que la Constitución es el respaldo legal de un Estado de Derecho. Por ejemplo, si nos centramos en el enfoque de E. Benda podemos darnos cuenta de que el Estado de Derecho de por sí involucra que dentro de un ordenamiento jurídico la Constitución Política sea la norma suprema y que a través de esta norma suprema se concreten los principios propios del Estado de Derecho: a) división de los poderes públicos, b) legalidad; vinculación de los poderes públicos a la ley y al derecho, c) garantías constitucionales; protección íntegra de los derechos fundamentales de las personas, d) Estado Democrático: expresión de la soberanía popular a través de elecciones periódicas, no obstante, idealmente supone que la ciudadanía participe activamente en la toma de decisiones, e) Estado social: el Estado realiza sus funciones considerando los intereses de la mayoría, como la misma Constitución Política establece en su artículo 1°: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

En segundo lugar, una Constitución Política es importante porque a través de ella se pueden concretar los cambios más significativos para la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, la Constitución establece en su artículo 19 N°1 “El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona”, 19 N°9 “El derecho a la protección de la salud”, 19 N°10 “El derecho a la educación”. Con esto no quiero decir que ninguno de esos derechos esté mal o deban replantearse, me refiero a que actualmente Chile necesita con urgencia, no únicamente garantizar el derecho a la educación, sino que garantizar el derecho a la educación gratuita y de calidad para todo aquel que no tenga los medios para costearla, que el dinero no signifique un limitante. Lo mismo pasa en salud o en materia previsional solo por nombrar algunas de las falencias.

Lo que quiero decir con esto no es que la Constitución solucione de manera mágica todas las demandas sociales, sino que la Constitución Política, en su rol de norma suprema constituye el motor, el eje de lineamiento a través del cual se conduce el camino de un país. Un argumento de la postura contraria, Jorge Correa Sutil señala que “la Constitución no es un texto libre en que, desde la emocionalidad, se nos llame a dibujar el país que queremos, sino un conjunto de normas acerca del poder político que sean aptas, eficaces y perdurables para mejorar el país que tenemos, y eso requiere de un certero diagnóstico y de una igualmente aguda reflexión histórica”. Efectivamente, el derecho a la educación gratuita y de calidad, a salud y pensiones dignas, no es un sueño ni un ideal, más bien son condiciones básicas para una vida digna y tiene estricta relación con los Derechos Fundamentales, los cuales son de suma importancia porque está comprometida la dignidad humana. No son caprichos ni deseos, sino exigencias éticas justificadas que deben ser protegidas y garantizadas a través del aparato jurídico.

### ■ 3 APROXIMACIÓN A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL CHILENA

Desde el “periodo de Independencia 1810-1826” en Chile surgen una serie de intentos destinados a reglamentar la actividad y convivencia nacional. Posterior al establecimiento de la primera Junta de Gobierno de 1810, en el periodo denominado Patria Vieja, surgen normativas de carácter temporal, por esto se denomina a este periodo de la historia constitucional como Ensayos Constitucionales o anarquía.

En primera instancia, fue el texto Constitucional de 1811, en ese entonces denominado “Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile”, que constituye el primer documento normativo que regula el ejercicio del poder político. Este documento se caracterizó por reconocer al Congreso como el único destinatario de la voluntad general y por declarar abiertamente la necesidad de separar los poderes. El periodo culminó con un golpe militar dirigido por José Miguel Carrera en el mismo año 1811 luego de haber transcurrido casi tres meses de promulgado dicho reglamento.

Un año después, promulgado por José Miguel Carrera, surge el “Reglamento Constitucional Provisorio” de 1812, documento en el cual se reconoce que Chile tiene el derecho de gobernarse a sí mismo. No obstante, se reconoce a Fernando VII como rey.

A fines del periodo conocido como la Patria Vieja, fue promulgado otro documento, el “Reglamento Constitucional provisorio de 1814”, documento que vino a instaurar el título de Director Supremo, con una duración de 18 meses, quien gozaba de numerosas facultades. Una vez concluido el periodo de mando, era sometido a un juicio de residencia. Finalizando, en 1814 el Senado fue suspendido y más tarde, con el Desastre de Rancagua se dio inicio al periodo de la Reconquista de Chile que duró alrededor de tres años, finalizando, en 1817, con la victoria patriota en la Batalla de Chacabuco.

Con la proclamación y juramento de Independencia de Chile, el 12 de Febrero de 1818 se dio inicio a la nueva etapa, conocida como Patria Nueva. Desde entonces los diferentes gobiernos de turno, a modo de ensayos, proclaman nuevos documentos denominados Textos Constitucionales.

El primer texto que adopta las formas de codificación fue la “Constitución Provisoria de 1818” en la cual, a través de una serie de títulos se regulaban los principales aspectos del ejercicio del poder. Fue el primer texto que reconoce los derechos y deberes Constitucionales: en los títulos “Los derechos del hombre en sociedad”, “Los deberes del hombre en sociedad”. La Constitución Provisoria de 1818 consagró el principio de la soberanía nacional, en cuanto la nación tiene la facultad para instaurar su gobierno y dictar sus propias Leyes. En el mismo orden lógico, también primó el principio de división de los poderes públicos: el Poder Ejecutivo dirigido por el Director Supremo Bernardo O’Higgins, el Poder Legislativo conformado por un Senado constituido de cinco vocales designados por el Director Supremo y el Poder Judicial que se le entregó a un Supremo Tribunal Judicial y a una Corte de Apelaciones.

No fue sino cuatro años más tarde que se promulgó el primer texto que se denominó propiamente Constitución Política. Hablamos de la “Constitución Política del Estado de 1822”. Este nuevo texto disponía que el gobierno de Chile sería representativo, compuesto por tres poderes independientes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, consagró las garantías individuales y la Igualdad ante la Ley, se adoptó el sistema bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado. En 1823, con la abdicación del Director Supremo Bernardo O’Higgins, este texto constitucional deja de regir.

La “Constitución Política del Estado de 1823”, redactada por Juan Egaña, fue promulgada el 29 de diciembre de 1823, convirtiéndose en la primera Constitución Nacional aprobada por un Congreso Constituyente. En este texto se declararon los Derechos Fundamentales y sus Garantías, la separación de poderes, la figura del Director Supremo con muchas atribuciones, y la soberanía nacional. Pese a esto, existía un complejo y engorroso procedimiento para dictar las leyes unido a la fuerte influencia e intromisión en la vida privada de las personas, pretendiendo incluso regular su comportamiento a través del denominado “Código Moral” lo que dificultó poder poner en práctica la Constitución, por esto fue conocida como la “Constitución Moralista” que comenzaba con la siguiente premisa: “En el nombre de Dios Omnipotente, Creador, Conservador, Remunerador y Supremo Legislador del universo”, toda esta carga moral luego debía ser traspasada a la regulación del ejercicio del poder. Esta Constitución rigió hasta el 10 de enero de 1825 y desde ese momento, surgió un gobierno de facto donde Ramón Freire Serrano se convirtió en el nuevo Director Supremo.

En un periodo intermedio, entre la Constitución Moralista y la siguiente Constitución, surgió el “Proyecto Constitucional de 1826” dictado el 31 de Enero y que corresponde al Reglamento del “Proyecto para la administración de las Provincias”. Tiempo después se siguieron dictando algunas leyes federales, pero no podemos decir que fue una Constitución porque el proyecto nunca prosperó debido a múltiples factores, entre ellos, incluida la inestabilidad política. Sin embargo, debemos destacar un cambio importante, y es que desde el 8 de julio de 1826 se sustituye la denominación de Director Supremo por la de Presidente de la República para el Ejecutivo.

Dos años más tarde se conformó un Congreso Constituyente, donde se acordó que la forma de gobierno sería la Popular Representativa Republicana. Se encargó la redacción del proyecto a una comisión dirigida por el liberal José Joaquín de Mora dando paso así a la “Constitución Política de 1828”, catalogada por los historiadores como una de las más representativas de la historia. Algunos de los cambios más significativos que introdujo este nuevo texto constitucional es que creó la institución o el cargo de Vicepresidente y para la fecha fue una de las mejor desarrolladas y aunque no se ajustaba a la realidad social y cultural del país, un año después, la Guerra Civil de 1829 puso término a dicho proyecto constitucional. No obstante, sus disposiciones esenciales sirvieron de base para la Constitución Política de la República de 1833.

El periodo de los Ensayos Constitucionales o de Organización de la República no culmina sino hasta el año 1830 con la conocida Batalla de Lircay, donde se impuso el bando Conservador en desmedro del grupo Liberal, lo que dio paso finalmente a la República conservadora que se extendería desde el año 1831 al 1861.

### **a) Constitución Política de la República de 1833**

Pese a que la Constitución Política de 1828 establecía que no podría ser modificada sino hasta 1836, bajo el gobierno del Presidente de la República José Joaquín Prieto Vial, el 25 de Mayo de 1833 fue promulgada la nueva Constitución Política de la República, Constitución conocida como la “Constitución Liberal” la cual extendió su vigencia hasta 1925, convirtiéndose en la Constitución de más larga vigencia en la historia normativa de Chile (92 años). Esta norma fundamental es importante en la historia de Chile no únicamente por su vigencia, sino porque el Estado de Chile se formó institucionalmente con la Constitución de 1833.

Esta nueva Carta Fundamental vino a estructurar al Estado de Chile, pero según menester de la élite social y política de aquel tiempo, con una fuerte tendencia centralista-autoritaria, lo que explica las amplias atribuciones del Presidente de la República.

Aunque no fue el principal redactor, el gran ideólogo de esta Constitución fue Diego Portales quien determinó que existiría un Poder Ejecutivo fuerte e impersonal junto con un Gobierno fundado bajo el principio de la autoridad y el respeto a la ley encomendados especialmente a preservar el orden público. La Constitución Portaliana estaba constituida por 168 artículos, ordenados y reagrupados en 12 capítulos. El modelo de Gobierno era el “Popular Representativo” y la religión que adoptaría el Estado de Chile sería la Católica Apostólica Romana. Esta Constitución si bien reconocía las Garantías Constitucionales, en realidad, el alcance de estas disposiciones principalmente limitaba la Ciudadanía.

La Constitución de 1833, durante sus primeros 40 años de vigencia tuvo un fuerte carácter Presidencialista, lo que posteriormente cambiaría a partir de 1871 cuando se da inicio a un intenso proceso de reformas constitucionales las cuales cambiaron significativamente el carácter conservador originario, lo que finalmente contribuiría a la instauración del régimen pseudoparlamentario que se extendería hasta 1925.

Cabe destacar que esta Carta Fundamental sirvió de base para idear y construir los lineamientos de las Constituciones posteriores, en búsqueda del “Orden y Seguridad Nacional”.

### **b) Constitución Política de la República de 1925**

La Constitución Política de 1925 nace principalmente a consecuencia de una gran crisis. El sistema político se encontraba fuertemente deslegitimado, la oligarquía había caído y emergía una clase media de profesionales e intelectuales, a su vez la cuestión social y los problemas sindicales hacían mucha presión a la élite de la época. Todos estos antecedentes sumados a que la Constitución de 1833 no coincidía con la realidad actual que atravesaba el país y por las consecuencias de la Guerra Civil de 1891, de una u otra manera, contribuyeron para gestar lo que hoy conocemos como la “Constitución de 1925”.

Como una de las consecuencias de la crisis política de la época, y como mencioné anteriormente, en 1918 surge un grupo de actores sociales entre ellos destacan la Federación de Estudiantes de Chile, la Federación Obrera de Chile, los sectores industriales, los profesores e inclusive la oficialidad joven del Ejército. Todos ellos en conjunto pusieron en marcha la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional, convocaron

numerosas asambleas legislativas sobre temas de interés nacional, con el objeto de alcanzar reformas legislativas y la búsqueda de una nueva Constitución por medio de una “Asamblea Popular Constituyente” (1925), demanda que finalmente no fue tomada en cuenta por el sistema político de la época.

Bajo el gobierno del Presidente Arturo Alessandri Palma, el 7 de Abril de 1925 se convoca una Comisión Consultiva compuesta de alrededor de 122 personas, hombres de los principales partidos políticos, representantes de las organizaciones sociales y de los altos mandos del Ejército, con el propósito de comenzar a construir un Proyecto Constitucional que reemplazara a la vieja Constitución de 1833.

Con la nueva Constitución lo que se pretendía era restablecer el sistema presidencial como régimen de gobierno, en palabras sencillas, que el cargo del Poder Ejecutivo fuera ocupado realmente por el Presidente de la República en tanto el Congreso Nacional solo se limitara a su labor Legislativa. La nueva Constitución finalmente fue redactada por una subcomisión de 15 personas, entre quienes destacaban: Domingo Amunátegui, José Maza y Carlos Estévez. La nueva Carta Fundamental fue aprobada con un plebiscito constitucional en julio de 1925 que obtuvo el 94,84% de los votos, pero en donde participó solo el 45,37% de la población, con aproximadamente 135.000 votantes.

### *Características importantes de la Constitución de 1925*

Con el objetivo de recuperar el sistema de gobierno Presidencialista, la carta del 25 instauró un Poder Ejecutivo fuerte, con amplias atribuciones administrativas. Ahora el Presidente de la República pasaba a ser también Jefe de Gobierno y de Estado, podía nombrar y remover a los Ministros de Estado quienes deben ser de su exclusiva confianza, también adquirió la facultad para nombrar a los jueces de los tribunales ordinarios de Justicia, de las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema. Con este nuevo sistema de gobierno el Presidente de la República sería electo por Sufragio universal Directo y duraría 6 años en su cargo; por su parte el Poder Legislativo estaba formado por un Congreso Bicameral: Cámara de Diputados y Senado.

Una de las características trascendentes de esta Carta Fundamental fue que se estableció la separación de la Iglesia Católica del Estado de Chile y se consagró la Libertad de Conciencia y de Cultos. Se creó el Tribunal Calificador de Elecciones que vino a reemplazar al sistema anterior donde el Congreso calificaba las elecciones de sus miembros. A partir de la Constitución del 25 se estableció un sistema de Control de Constitucionalidad de las Leyes, el cual se concretaba mediante el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, por lo que en 1970 se crea el Tribunal Constitucional que se encargaría de realizar el control preventivo de constitucionalidad a todos los proyectos de ley (revisión antes de que una ley pueda ser promulgada).

El Estado de Chile adoptó la forma de Estado Unitario lo cual establecía una cierta posibilidad de descentralización provincial. La Constitución del 25, durante su vigencia incorporó la protección de derechos sociales, por ejemplo, la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, con el objeto de proporcionar a las personas ese “bienestar mínimo” con arreglo a la satisfacción de sus necesidades básicas. Es por esto que se dice que hacia fines de su periodo de vigencia, el Estado de Chile se fue transformando en un Estado Social de Derecho. Algunas de las reformas más trascendentes fueron: derecho a voto femenino en 1934 para elecciones municipales y para el año 1949 en elecciones presidenciales y parlamentarias; creación de la Corporación de Fomento (CORFO) 1939, que jugó un rol preponderante en la industrialización y desarrollo económico del país; Reforma Agraria en 1962 y; Nacionalización del Cobre en 1971, durante el gobierno del Presidente de la República Salvador Allende Gossens.

La Constitución Política de la República de 1925 si bien ha sido duramente criticada en cuanto a su legitimidad de origen, sin embargo, los historiadores coinciden en que fue legitimada por la práctica política que se desarrolla durante su último periodo de vigencia.

La Constitución de 1925 tuvo un abrupto final, con el golpe de Estado del 11 de Septiembre de 1973, instante en que las Fuerzas Armadas y de Orden bombardearon el Palacio de la Moneda dando muerte al Presidente Salvador Allende, a su vez, cesó la labor del Congreso Nacional y se prohibió el funcionamiento de los partidos políticos.

### **c) Constitución Política de la República de 1980**

Una vez concretado el Golpe de Estado del 11 de Septiembre de 1973 fue inmediatamente suspendida la Constitución Política de 1925. La Junta Militar impuso el decreto ley N°1 donde se declaraba que: “Se respetará la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación del país lo permitan para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone”. Lo cual no significaba otra cosa que desde ese momento en adelante la Constitución y las Leyes se encontraban subordinadas al poder militar. Al mismo tiempo se buscó crear una nueva institucionalidad para Chile, es por esto que la Junta Militar designó a la “Comisión de Estudios de la Nueva Constitución” mejor conocida como la Comisión Ortúzar que tuvo la tarea de elaborar un anteproyecto de Constitución al que, más tarde, el Consejo de Estado de 1976, como organismo asesor superior del Presidente, introdujo algunas modificaciones entre los años 1978 y 1980. Una vez redactada y corregida por el Consejo de Estado, la Junta Militar también le proporcionó algunos cambios.

La nueva Constitución fue ideada con un único y gran objetivo: resguardar y proteger el régimen militar frente a cualquier “amenaza” política que quisiera atentar contra el Estado y la Nación, a su vez la defensa del modelo económico que se instauró desde el año 1975, llamado neoliberalismo. Es por esto que se declaró abiertamente inconstitucional todo acto u organización que promoviera una concepción o ideología contraria basada en la “lucha de clases” revelando el proyecto político de corte conservador y autoritario.

Esta nueva Carta Fundamental estableció un Régimen Presidencialista Reforzado, (Poder Ejecutivo con amplias atribuciones), creó el Consejo de Seguridad Nacional constituido mayoritariamente por militares, el Tribunal Constitucional siguió estando presente y tenía atribuciones para resolver la Constitucionalidad de los actos del Ejecutivo, Legislativo y de las organizaciones nacionales en general. Las Fuerzas Armadas y de Orden habiendo usurpado el poder, aseguraron sus cargos con Comandantes en Jefe inamovibles. A partir de 1989, el Sistema Electoral Binominal, que duró 26 años, favoreció la existencia de únicamente dos grandes conglomerados políticos los cuales sobrerrepresentaron a los sectores de la sociedad y no dieron lugar a ninguna alternativa política diferente (Chile vamos y Nueva mayoría actualmente). El Senado estaba compuesto por senadores designados, los gobiernos locales eran presididos también por alcaldes designados, todo esto, consecuentemente con drásticas y severas restricciones a la posibilidad de reformar la Constitución.

El proyecto terminado fue sometido a la apreciación de la ciudadanía en el Plebiscito Nacional del 11 de Septiembre de 1980, el cual con 6.271.868 votos y con el 67,04% a favor y el 30%19% en contra fue aprobado. Dicho Plebiscito fue y es duramente cuestionado y se duda de su legitimidad debido a las irregularidades formales de su celebración. Debemos recordar que dejaron de existir los registros electorales, se eliminaron los partidos políticos y la oposición obviamente se vio totalmente imposibilitada para realizar cualquier tipo de campaña. Por último, existía el temor latente dentro de la sociedad, con una dictadura militar que ya había demostrado que no respetaría ningún tipo de visión distinta a su proyecto.

Pese a esto, el 11 de Marzo de 1981 la Constitución Política de la República de 1980 entró formalmente en vigencia y se inició con ella un periodo transitorio (8 años) durante el cual el general Pinochet se desempeñaría en el Ejecutivo como Presidente de la República, la Junta de Gobierno ejercería el Poder Constituyente y Legislativo.

Pasado el tiempo, la Dictadura Chilena se vio inmersa en una profunda crisis económica la cual no era mirada con buenos ojos desde el extranjero, principalmente, desde Estados Unidos. La llamada “Crisis del 82” que, después de muchas reformas del tipo Neoliberal, principalmente, por el aumento del desempleo en 23,7% y la caída del Producto Interno Bruto al 14%, convirtiéndose en la peor y más grande crisis económica en la historia de Chile. Todo esto sumado al generalizado descontento social, que desembocó en numerosas jornadas de protesta nacional, aportó significativamente para que Pinochet, intentando a su vez legitimar su modelo autoritario, convocara un Plebiscito Nacional en 1988. Un problema ontológico que ha tenido la clase política es asumirse como propia la caída del régimen dictatorial, argumentando que Pinochet se fue “gracias a un lápiz y un papel”. Este argumento peca de reduccionismo, sin la participación activa, de los sectores populares, sindicales, estudiantiles, y gran parte de la clase media, esto no hubiese ocurrido.

“¿De dónde sino de allí sacamos la capacidad y la audacia para hacer estallar, entre 1983 y 1987, veintidós jornadas nacionales de protesta?... Nadie esperaba eso: ni Pinochet, ni los políticos que después negociarían la llamada “transición”, ni los observadores internacionales. Nadie. ¡Fueron 22 jornadas nacionales de protesta! ¡Hasta intentamos matar al tirano!... El precio pagado por eso, sin duda, fue alto: sitiaron y castigaron poblaciones enteras. Cayeron centenares de prisioneros. Hubo decenas de asesinatos callejeros. Pero seguimos. Perdimos el miedo. Demostramos a la opinión pública internacional que Pinochet había perdido la gobernabilidad del pueblo chileno. Porque eso, exactamente eso, fue lo que logramos. Demostramos al mundo que éramos ingobernables bajo un régimen neoliberal dictatorial. Y precisamente por eso Pinochet se vio obligado a negociar: el capital financiero internacional no invertía en Chile (era el único que podía sacar el país de la crisis económica en que lo habían sumido las reformas neoliberales) a menos que en el país se restableciera la gobernabilidad bajo un “Estado de Derecho”... “Y cayó”... Fuimos nosotros- no las elites políticas- los que, entre 1983 y 1987, lo apretamos contra el capital financiero internacional hasta verlo reventar. Porque “él” no podía desafiar ni desobedecer a su único salvador posible. No había otro. Por eso, doblegado, negoció y se fue”.<sup>2</sup>

Luego del plebiscito nacional de 1988, que se llevó a cabo para decidir si Pinochet continuaba en el poder hasta 1997, con el 55,99% de los votos en contra, 44,01%, gana la opción “NO”, lo que significó una convocatoria a elecciones democráticas para el año siguiente (1989) después de 16 años de perpetrado el Golpe Militar. Entonces se materializó otro referéndum en el cual se aprobó una reforma constitucional a la Constitución del 80, la cual fue acordada entre el gobierno y los partidos políticos de la época (incluyendo a la oposición), para ese entonces, el resultado marcó una fuerte aprobación, con el 91,25% de los votos contra el 8,74% que la rechazó.

Dentro de las reformas aprobadas en el Plebiscito de 1989 podemos destacar que se dio énfasis a los “derechos esenciales” de las personas, y junto con las garantías constitucionales, se puso término a la facultad del Ejecutivo para exiliar y para disolver la Cámara de Diputados, se eliminó el artículo 8° y su prohibición de partidos marxistas, las nóminas de los militantes de Partidos Políticos ya no debían ser públicas, se mantuvieron los senadores designados, entre otras reformas.

“Nosotros no vamos a entregar el Gobierno por puro gusto” frase de Pinochet del año 1988 que ahora nos podría hacer un poco más de sentido, lo que quiero decir con esto es que realmente, las palabras de Pinochet no están ni estaban para nada alejadas de la realidad histórica actual, ya que no es noticia para

2 SALAZAR, G. En el nombre del poder popular constituyente.

nadie que Chile pudo recuperar la democracia, pero a cambio de eso, nos entregaron una Constitución viciada, llena de candados por todos lados.

“Los sucesivos gobiernos de la Concertación han tenido entre sus objetivos la derogación de estos enclaves, con el propósito de establecer una Constitución más legítima y acorde con el nuevo espíritu democrático, de esta manera se han presentado desde 1990 hasta hoy una gran cantidad de proyectos legislativos tendientes a reformar la carta fundamental”.<sup>3</sup>

Para ser exactos, al menos 73 reformas se han hecho a la Constitución de 1980, claramente algunas más importantes que otras, convirtiéndose en la Constitución con mayor número de modificaciones a lo largo de su vigencia normativa.

Bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, el 22 de septiembre de 2005, se publicó la ley N° 20.050 la cual vino a extinguir algunos de los legados que nos heredaron la Comisión Ortúzar y la Junta Militar. 58 modificaciones fueron las que se pusieron en la historia durante la administración de Lagos, entre ellas podemos destacar: eliminación de los senadores designados y vitalicios, reducción del periodo presidencial de 6 a 4 años sin posibilidad de reelección inmediata, erradicación de la función de las Fuerzas Armadas y de Orden de ser “Garantes de la Institucionalidad”, poder que se traspasó a los organismos del Estado; término de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las fuerzas Armadas, entre otras.

## ■ 4 LA MAL DENOMINADA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

¿De qué hablamos cuando nos referimos a la “Transición”? Depende desde el sector que se mire, y es que en este tema existen diferentes opiniones; algunos consideran que el periodo de Transición ya se encuentra finalizado, tratándose este únicamente del cambio de mando, el traspaso de la banda presidencial de Pinochet a Aylwin, del cambio de una dictadura autoritaria a una democracia. Por otro lado están los que consideran que el proceso de la transición concluyó cuando en el gobierno de Lagos se reformaron 58 artículos de la Constitución del 80, cuando el propio Lagos, convencido de que Chile tenía una nueva Constitución declaró: “Estoy absolutamente convencido de que se ha cerrado un ciclo histórico de la transición, que ha culminado con este gran acuerdo”. También dijo: “Ahora podemos decir que la transición en Chile ha concluido”. Sin embargo hay algunos que sostienen que el proceso de la transición aun no ha finalizado, que, para que se concrete este “cambio”, para poder decir con claridad que hubo un antes y un después, como piso mínimo debemos tener una Constitución Política elaborada en su totalidad en democracia, en materia de derechos humanos se debe hacer justicia no “en la medida de lo posible”, sino una justicia estricta y verdaderamente sanadora. En definitiva, se trata de condiciones mínimas para que la población chilena sienta de una vez por todas que estamos en presencia de una democracia limpia, no viciada. Una postura más drástica es la de aquellos quienes dicen que jamás ha existido ese proceso denominado transición porque no es posible afirmar que estamos en democracia cuando nos rige una Constitución autoritaria y que en consecuencia aun estamos en dictadura, sin el tirano, sin los militares en las calles, se trata de una dictadura peor, una dictadura disfrazada de democracia.

¿Entonces qué pasó en Chile? Se trata de que la transición fue un pacto establecido desde la dictadura, asunto rotundamente negado desde la Concertación y obviamente también desde la derecha. Significa una negociación a puerta cerrada, donde la élite nacional se puso de acuerdo, sí, las mismas que representaban ideales contrapuestos se pusieron de acuerdo en secreto. Resulta que la Concertación pretendía abrir la puerta del sistema, pero no para reprocharlo, sino que para incorporarse por completo a él, cuestión que finalmente fue aceptada por el pacto elitista. Pero en definitiva ¿qué fue lo que pactaron? La Dictadura

3 FUENTES, C. En nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile.

dejaba el Poder, pero este poder sería traspasado bajo el mismo sistema político y bajo las condiciones de la Dictadura a la Concertación de Partidos por la Democracia.

¿Cuáles son las consecuencias de dicho pacto? Una vez que nuestros líderes políticos ingresan al pacto elitista ya no hubo posibilidad de vuelta atrás, firmaron su propia sentencia de muerte y aquí la primera consecuencia. Iniciado el pacto, ocurre la separación y fractura con todo el ideal político por el cual habían luchado y entonces se entregaron de cuerpo y alma al sistema dictatorial. Esta fractura se hizo aún más grande, con la detención de Pinochet en Londres. La Concertación negó su origen histórico. Ellos, que habían sido las víctimas del dictador, ahora recorrían miles de kilómetros, ocupaban sus influencias, para traerlo de vuelta mediante la excusa “que los tribunales chilenos serían capaces” todos sabemos el fin de la historia. Este fue el comienzo, desde mi punto de vista, para la decadencia de la clase política. Y es que ya no estarían al servicio del pueblo como decían sus consignas, sino que ahora, las cosas tomaron un rumbo muy diferente y las relaciones políticas se consolidan únicamente con el empresariado.

Y es que aquellos a quienes entregamos el poder no están interesados en gobernar para el pueblo, sino que para sus intereses económicos. Hoy en día todavía vivimos bajo el yugo de una Constitución neoliberal y autoritaria como herencia de la más terrorífica dictadura en nuestra historia.

“Celebramos por eso, con justa razón, la fiesta del NO. Pero precisamente en esa fiesta, embriagados por el triunfo, cometimos un triple descuido: a) permitimos que el “Estado de derecho” exigido por el capital financiero fuera el mismo modelo establecido por Pinochet en la Constitución de 1980; b) que la Concertación de partidos por la Democracia (supuestamente democrática de verdad) entrara a administrar ese mismo modelo, bajo la misma Constitución, y no uno distinto impuesto por nosotros; c) que la recuperación económica de Chile se hiciera a mercado abierto y mediante la masiva e irrestricta inversión del capital financiero internacional. Drogados por la fiesta del NO, nos descuidamos en un triple frente, y fue precisamente este descuido el que aprovecharon los políticos tradicionales para entrar en tropel al Estado y quedarse allí por más de dos décadas, en beneficio de ellos mismos y de sus flamantes socios extranjeros. O sea: acumulamos suficiente rabia, cultura y fuerza para arrinconar a Pinochet hasta obligarlo a negociar, pero no nos preparamos ni tuvimos la lucidez política suficiente para detener el negociado de la Transición”<sup>4</sup>

La segunda consecuencia tiene que ver con que actualmente nuestro país atraviesa una gran crisis de legitimidad, mejor dicho, la clase política está fuertemente deslegitimada, situación que avalan las encuestas. Por ejemplo, en Junio de 2016, la “Encuesta Adimark de Apoyo Ciudadano” registró que la Presidenta de la República cuenta solamente con el 22% de aprobación, la derecha con el 19%, la Nueva Mayoría con el 18% mientras que el movimiento estudiantil se queda con el 63% de aprobación. No es necesario realizar ningún ejercicio matemático para darnos cuenta que las demandas sociales, últimamente, han acaparado la esfera pública, se han hecho notar y cuentan con el respaldo de la ciudadanía en desmedro de la élite pactista que cada vez se encuentra más desprestigiada.

---

4 SALAZAR, G. En el nombre del poder popular constituyente.

## ■ 5 ¿CUÁL ES EL PROBLEMA CONSTITUCIONAL EN CHILE Y CÓMO NOS AFECTA?

Chile forma parte del pequeño porcentaje de las democracias mundiales que no se ha definido institucionalmente a través de un proceso libre y abierto, esto porque, las bases de nuestro actual sistema político fueron definidas, diseñadas y quedaron herméticamente selladas por la Dictadura Militar en los años 80.

Al analizar nuestra propia historia constitucional pudimos evidenciar que cada vez que una Constitución no coincidía con la realidad nacional social, política y cultural, esta era rápidamente derogada y reemplazada por una nueva.

El problema constitucional trata en primer lugar de que bajo el sistema de hoy y gracias a los cerrojos que heredamos de la Dictadura es casi imposible otorgarnos una nueva constitución. Por ser una norma fundamental la modificación o de derogación de la Constitución es la más difícil del sistema jurídico, principalmente porque exige quórums demasiado altos. En este caso es de 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio, lo cual corresponde a 72 de los 120 Diputados y a 23 de los 38 Senadores. Sin reparo de que para los capítulos más importantes de la Constitución: I, III, VIII, XI, XII y XV se requiere como mínimo, el voto favorable de 2/3 de los diputados y senadores en ejercicio, lo cual se traduce en 80 de los 120 diputados y 25 de los 38 senadores.

Estas confusas y tramposas disposiciones evidencian el ideario de la élite política de la Dictadura, recordando una frase célebre del abogado Jaime Guzmán *“La Constitución debe procurar que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque —valga la metáfora— el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario”*.<sup>5</sup>

Se trata de algo muy simple: La importancia de los que gobiernen en el futuro desaparece por completo. Quizás nos deja aun más claro el panorama. Y es que todas estas maquinaciones lo que hacen es únicamente proteger a los viejos miembros del Pacto Elitista y protegerlos no solo a ellos, al sistema impartido a la fuerza (porque de otra manera no fue).

Pero el problema con esto no son los quórums, el profesor Fernando Atria señala que se trata de que con la Constitución del 80 y la mal llamada Transición, se neutralizó por completo la política Chilena. La Constitución del 80 se transformó en una decisión neutralizadora, esto significa que “nada demasiado importante se juegue en la política”, situación que nos afecta directamente a nosotros como ciudadanía porque de una u otra forma las demandas sociales, que en su mayoría son contrarias a la Constitución, no pueden ser efectuadas, porque no se trata solo del interés de los actores políticos para generar cambios, sino que la Constitución imposibilita cualquier acción que la contradiga.

---

5 ATRIA, F. La Constitución tramposa.

## 6 DEBATE CONSTITUCIONAL: ¿REFORMA O REFUNDACION?

Me gustaría comenzar por el cuestionado Plebiscito Constitucional del 11 de Septiembre de 1980 que con el tiempo se ha comprobado que fue un fraude, donde funcionarios del gobierno junto a los altos mandos del Ejército se aprovecharon de su situación de superioridad y de que no existían los registros electorales para cometer el ilícito. Datos que en la investigación del periodista Javier Rebolledo y por las declaraciones de Jorgelino Vergara salen a la luz en el libro “La danza de los cuervos”.

Las declaraciones de Vergara se basan principalmente en lo que le tocó vivenciar como exagente de la DINA y de la CNI en la Dictadura militar. Miles de agentes de seguridad y funcionarios votaron varias veces en el plebiscito convocado por Pinochet en 1980 para avalar el nuevo Proyecto Constitucional, todos los miembros de la CNI, además de muchos funcionarios públicos leales al régimen recibieron la orden de votar en reiteradas ocasiones para facilitar el triunfo del Sí a la nueva Constitución.

Sin embargo el testimonio de Vergara no es el único. En el segundo libro de Javier Rebolledo, “El despertar de los Cuervos”, se evidencia una concordancia de los hechos relatados por Jorgelino Vergara y los relatados por el funcionario público Pablo César Oyanguren Plaza. *“Como parte del sistema de inteligencia y represión de la época, algunos facultativos de las clínicas de la DINA y CNI habrían cumplido también “labores políticas”. Es el caso del dentista Pablo César Oyanguren Plaza, quien, ubicado en la Universidad Mayor, donde ejerce como docente, confirmó que en una fecha cercana al plebiscito de 1980 la CNI le entregó una cédula de identidad con el fin de que votara para aprobar la Constitución Política ideada por el líder de la UDI, Jaime Guzmán, y que sigue vigente en la actualidad [...] La CNI me entregó una cédula falsa, con mi chapa, para que votara dos veces, lo que yo hice. Luego de esto me arrepentí”.*<sup>6</sup>

Con estos antecedentes me parece a lo menos insólito que algo tan importante como una Constitución se encuentre tan cuestionada, y existiendo pruebas testimoniales del fraude inicial nadie haya tomado cartas en el asunto para castigar lo que significa una grave falta política. Quizás en Dictadura eso podría haberse tolerado, el país estaba sitiado, los militares en las calles y el terror presente en la vida de todos los Chilenos. Pero se supone que la Dictadura ya acabó y no se puede perdonar una falta a la ética tan grave.

Respecto de la ley N° 20.050, con sus 58 Reformas Constitucionales en el Gobierno de Lagos, debemos formularnos la siguiente pregunta: ¿Vivimos bajo la Constitución de 2005 o la de 1980 reformada? Y es que pareciera que Lagos ingenuamente no entendió o no quiso entender que la Constitución Política no es un texto. La Concertación de Partidos por la Democracia creyó que el problema constitucional había sido por fin solucionado, simplemente, porque ya no se diría que era la Constitución de Pinochet, sino que ahora sería la Constitución de Lagos. Yo, personalmente, considero que la dictación de la ley N° 20.050 no es una nueva Constitución, porque como dije anteriormente la Constitución no es un texto del cual se pretenda que si se modifican pequeñas porciones significa que es nuevo. La Constitución es mucho más que eso, lo que le faltó entender o no quiso entender la Concertación es que la Constitución tiene un fuerte componente social, el cual no puede ser ignorado. Ahora bien, lo que quiero decir con esto no es que las reformas del 2005 no sean importantes, se trata, como dice Atria de que: *“Por muy importante que hayan sido las reformas que fueron consensuadas entre la Concertación y la Derecha, sigue siendo la Constitución de 1980. Se mantienen sus instituciones fundamentales, tal como salió de su matriz. Para que haya una nueva Constitución se requiere de un Proceso Constituyente Originario, no de un proceso de reformas”. [...] “Si lo modificado son leyes constitucionales, es una reforma constitucional; si lo modificado es la Constitución misma, se trataría de una nueva Constitución”.*<sup>7</sup> Entonces, podemos decir con propiedad que las reformas no sirven para pretender “cambiar” un sistema viciado.

6 MAYOL, A. (2016). AUTOPSIA ¿De qué se murió la elite chilena? Chile: Catalonia. Capítulo VII, pp. 149-168.

7 ATRIA, F. La Constitución tramposa.

La legitimidad de Salvador Allende frente al Congreso Nacional en 1973 se utilizó como pretexto para llevar a cabo el Golpe Militar. Abordar este tema no es posible sin mencionar lo que fue la Confederación de la Democracia, que básicamente se trató de una alianza electoral de centroderecha creada en 1972, en un principio, para aglutinar a los partidos de oposición al gobierno de la Unidad Popular con el objeto de obtener la mayoría de votos en las elecciones parlamentarias del 73 y así lograr la mayoría en el Congreso Nacional. Lo que finalmente se transformó en desmesurados intentos (por la vía legal) de poder destituir a Salvador Allende. El 22 de agosto de 1973 el Congreso Nacional, ahora sí constituido mayoritariamente por la oposición, y aunque no obtuvo la mayoría de los votos para ejercer la “Acusación Constitucional”, declara el quebrantamiento institucional y legal de la República de Chile, situación que fue aprovechada para ejecutar el Golpe de Estado, historia conocida, pero que significó una serie de consecuencias y que una de ellas es la suspensión de la Constitución de 1925, y más adelante la consolidación del nuevo régimen autoritario que nos heredó su Constitución y su modelo neoliberal.

A lo que quiero llegar es que históricamente la Concertación y la Derecha, actualmente Nueva mayoría y Chile vamos, muy pocas veces han obtenido la mayorías significativas en el Congreso, en la eterna disputa izquierda-derecha, derecha-izquierda, cada uno intentando desprestigiar y deslegitimar al otro. Actualmente, sumado a esto, se puede agregar la crisis de legitimidad frente a la ciudadanía, cuestión que sería trascendente para justificar la derogación de la Constitución actual y la dictación de otra nueva.

La Constitución de 1980 ya no se coincide con la realidad social, cultural y política de Chile, la institucionalidad está totalmente desprestigiada, tanto así que en las elecciones presidenciales de 2013 con el voto voluntario, participó solo el 41,98% de la población, es decir, los chilenos eligieron a su Presidente con menos del 50% de participación, lo que reafirma la crisis de legitimidad que he mencionado en más de una oportunidad.

A modo de resumen, podemos decir que lo anteriormente expuesto nos acerca a pensar que la refundación de la Constitución Política probablemente es la alternativa más sanadora para nuestro actual sistema y su enfermedad terminal.

## ■ 7 ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS DEBE TENER LA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Quiero comenzar con la siguiente reflexión: ¿Si la Constitución es nuestra, por qué no nos representa?

En el Chile actual nos encontramos en crisis, lo he mencionado anteriormente, crisis que aborda muchos aspectos dentro de nuestra sociedad. No se trata únicamente de una crisis política, sino también de la élite empresarial e incluso religiosa. Esta crisis significa un proceso de acumulación de descontento social a la cual nuestra clase política no ha sabido hacer frente, situación que ha dado paso, únicamente, a que cada vez sea más gigante el descontento, pareciera que a medida que pasa el tiempo, quedan al descubierto nuevas aristas de esta vieja clase política que nos parecían desconocidas.

Uno de los nuevos tópicos que sirve como base en la idea de una nueva Constitución sería: La eliminación de la herida profunda que significa la desigualdad. Nuestra Constitución debe tener dentro de sus bases y principios que el Estado sea promotor de la erradicación de la desigualdad económica, la cual ha sido en la época contemporánea una de las más abrumadoras. Tal como menciona el periodista Daniel Matamala en su libro “Poderoso Caballero”: *“Si en Chile el 1% se lleva casi un tercio de la torta (30,5%), en Estados Unidos obtiene un quinto: 21,0%. En Canadá es 14,7%. En Alemania, 12,1%. En Japón 10,9%. Y en Suecia 9,1%. Las diferencias se ahondan cuando hablamos del milésimo más rico (el 0,1%). Este concentra el 17,6% del ingreso en Chile, en contra el 10,5% en Estados Unidos, el 5,8% en Canadá, el 3,5% en Japón y el 3,4% en Suecia. Finalmente, en la cúspide de la pirámide, el 0,01% superior se lleva el 10,1% del total, duplicando la*

*concentración en Estados Unidos (5,1%), y dejando mucho atrás a Alemania (2,3%), Canadá (2,0%), Suecia (1,4%) y Japón (1,3%)”.*<sup>8</sup>

Esta cita, aunque sea un poco confusa, nos sirve para entender que comparada la desigualdad de nuestro país con el mundo internacional, nos deja en una pésima situación. De hecho, comparada con países que son modelos a seguir para nuestro desarrollo, aun más dentro de la OCDE, Chile se encuentra en el primer lugar de desigualdad, con un coeficiente Gini del 0,55 aunque otras cifras aumentan este coeficiente a un 0,62. Esto nos demuestra que para solucionar este problema se necesitan cambios estructurales, que no pueden ser tratados de manera parcelada o reduccionista, por ende la idea de una nueva Constitución debe tratar el problema de la desigualdad.

El siguiente tópico a tratar en una posible nueva Constitución deriva del primero (la desigualdad), se trata de que: La nueva Constitución debe ser garantía de los Derechos Sociales donde podemos incluir la salud, la educación. Y recientemente el tema de las jubilaciones con un gran rechazo ciudadano a las administradoras del fondo de pensiones (AFP).

Si nos apoyamos en la actual Constitución por ejemplo: en el artículo 19°, numerales 9 y 10, el Estado se hace garante tanto del “derecho a la protección de la salud” y “el derecho a la educación”. Basándonos en el derecho a la salud, hoy a través de la experiencia empírica, nos hemos dado cuenta de lo deficiente que es la salud en nuestro país. Hablamos claramente de la salud pública a la cual tiene acceso la mayoría de la población, y a la vez los de menores recursos. El Estado no ha sido capaz de garantizar una salud de calidad y eficiente para la ciudadanía. Todos sabemos por ejemplo: de la falta de especialistas, del déficit en camillas, la falta de hospitales públicos, y a la vez la precariedad laboral a la que se ven afectados los funcionarios de la salud pública, solo por nombrar algunos. Cosa muy antagónica a lo que sucede en el servicio privado de salud, Isapres y Clínicas tienen una relación muy estrecha, en donde han sido capaces de captar un importante número de afiliados, a su vez, gracias a la decepción sobre el sistema público. A lo que quiero llegar con esto es que un derecho esencial y vital como la salud, debe ser garantizado por el Estado a través de la Constitución de manera eficiente y real.

El debate por la educación, ha sido la piedra angular dentro del descontento ciudadano. Desde 2006 con la revolución pingüina hasta el 2016, miles de estudiantes han salido a la calles sistemáticamente demandando un nuevo paradigma y un nuevo trato desde el Estado hacia la educación. Hoy en día está en boga una reforma educacional que no tiene apoyo de ningún sector estudiantil, esto marca claramente un rasgo negativo, ya que los estudiantes pidieron una reforma educacional, pero ellos mismos la han rechazado, sí, la misma que está siendo discutida en el Congreso. El motivo del rechazo a la reforma es que, hoy por ejemplo, cerca del 25% de las matriculas de estudiantes se encuentran en las universidades estatales, y más del 70% en universidades privadas, demostrando año tras año, que el Estado deja de velar por un fortalecimiento de la educación pública y cada vez queda en manos de los privados, que este último tiempo han sido investigados por el lucro en la educación.

Por último, menciono el tema de actualidad y el nuevo descontento social, que fue capaz de sacar a más de 700 mil personas a las calles el 24 de julio: jubilaciones, que tienen una directa relación con las AFP, que son las que administran las jubilaciones del 98% de la ciudadanía, el otro 2% pertenece a las FF.AA, Carabineros de Chile y Fuerzas de Orden Público, que claramente reciben pensiones que son mucho mejores a las de la ciudadanía común, solo ver el caso de la exesposa del Presidente de la Cámara de Diputados Osvaldo Andrade, que bordea los 5 millones de pesos mensuales.

Las AFP fueron ideadas por José Piñera, hermano del ex Presidente de la República, Sebastián Piñera y

---

8 MATAMALA, D. Poderoso Caballero.

empezaron a funcionar en 1981, bajo los decretos ley N° 3.500 y N° 3.501, donde se evidencia una falla constitucional ya que estos decretos fueron promulgados en ejercicio de la nueva Constitución, y en nuestra constitución se menciona que estos temas deben ser tratados en base a derechos y garantías y no vía simple de decreto ley, por ende solo basándonos en temas jurídicos este sistema es inconstitucional. Pero aun más, si vamos a temas económicos y a la vez la desigualdad nos damos cuenta que las pensiones en Chile son extremadamente bajas, el 90% de las pensiones son menores a \$156.312. Peor aun es que las AFP sostienen ganancias millonarias por su participación en grandes empresas nacionales e internacionales.

Entonces hoy en día la gente reclama la poca presencia del Estado en temas profundos de importancia nacional en la sociedad, y a la vez esta poca presencia se caracteriza por ser ineficiente y no soluciona los temas de fondo. En una nueva Constitución es necesario que los derechos sociales sean discutidos de manera amplia, con todos los actores sociales. Es necesario pensar el Chile del futuro como un país más democrático y pluralista.

El olvidado tema del Reconocimiento Constitucional a los pueblos Originarios que se convierte en materia para una nueva Constitución. En Chile existen comunidades cuya lengua, religión, valores e historia difieren del resto de la población y que aun cuando desde hace siglos ocupan el territorio chileno, se les aísla denominándolas Etnias indígenas. *“El Estado Chileno reconoce la existencia de etnias, pero no pueblos indígenas. Hablar de pueblo equivaldría, en su opinión, a reconocer la existencia de varias naciones al interior de un mismo territorio, lo cual atentaría contra la visión clásica de una sola nación y un solo Estado”*.<sup>9</sup>

En prácticamente todas las Constituciones existentes en Latinoamérica, los pueblos indígenas están considerados en su letra y texto. Chile, en ninguno de sus ensayos constitucionales ni Constituciones menciona algo siquiera respecto de los pueblos originarios.

Entonces se debe entender que las denominadas etnias originarias no son parte solamente de la llamada identidad, cultura o folclore, como si fuesen adornos dentro del Estado. Respecto de este tema me gustaría citar también los artículos 6 y 9 respectivamente de la Declaración de la ONU. *“Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad”, “Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate”*. Lo que evidencia un claro abandono y una cierta desprotección por parte del Estado de Chile a nuestros pueblos originarios, mal llamados etnias originarias, en este sentido una nueva Constitución de todas maneras significaría una institucionalidad mucho más representativa, más democrática y por ende más justa.

## ■ 8 CONCLUSIONES

Por todo lo anteriormente expuesto puedo decir, y más bien reafirmar que personalmente estoy a favor de la Refundación de la Constitución Política, no es menester de este ensayo proponer la vía más acertada para otorgarnos una nueva Constitución ya que es objeto de estudio de los constitucionalistas. Pero por mi parte puedo decir que, quizás la única forma de sanar el sistema viciado es derogarlo, considero que de una vez por todas, para dejar de estar en el permanente estado de latencia denominado Transición y poner fin al problema constitucional. Chile debe otorgarse una nueva Constitución porque únicamente la Nueva Constitución significará el fin de la Transición.

---

9 SALAZAR, G. y Julio PINTO, J. Historia Contemporánea de Chile II.

## 9 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATRIA, F. (2013). La Constitución tramposa. Chile: LOM. Capítulos I y II, pp. 15-54.
- FUENTES, C. (2010). En nombre del pueblo- Debate sobre el cambio constitucional en Chile. Santiago de Chile: Böll Cono Sur, pp. 95-86.
- SALAZAR, G. (2011). En el nombre del poder popular constituyente (Chile siglo XXI). Chile: LOM. Capítulos I, II y III. Pág. 7-72
- SALAZAR G., PINTO, J. (1999). Historia contemporánea de Chile II. Chile: LOM. Capítulo IV, p. 137.
- MAYOL, A. (2016). AUTOPSIA ¿De qué se murió la elite chilena?. Chile: Catalonia. Capítulo VII, pp. 149-168.
- REBOLLEDO, J. (2013). El despertar de los cuervos. Santiago de Chile: Planeta. Capítulo XX, pp. 198-214.
- PECES-BARBA, G. (1982). Curso de Derechos Fundamentales- Teoría General. Madrid, España.: Colección, Cursos. Capítulo I y II, pp.21-57.





# UNA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA CHILE: EN BUSCA DE LA IDENTIDAD NACIONAL

Ismael Garrido Pérez<sup>1</sup>

**Sumario:** 1 Introducción - 2 Historia del constitucionalismo chileno - 3 Una nueva constitución para Chile - 4 Conclusión - 5 Referencias bibliográficas.

## RESUMEN

Su ensayo hace un seguimiento histórico de los primeros reglamentos constitucionales en Chile, en los cuales el autor deja ver, los procesos poco democráticos y rasgos autoritarios que llevarían a la aprobación de las distintas Cartas que ha tenido la república, situación ésta, que sería motivo suficiente para que en el marco del nuevo proceso constitucional que está viviendo el país, se logre sellar la opinión de la ciudadanía en una normativa de equilibrio, de protección, de libertad, de seguridad y bienestar para todos.

## ■ 1 INTRODUCCIÓN

La Constitución es la Carta Fundamental que determina la manera en que debe organizarse un Estado y establece los deberes y los derechos de sus ciudadanos, convirtiéndose en un documento de vital importancia. Por ello este documento debe estar estructurado de una manera que beneficie a toda la población del país, garantizando seguridad y bienestar para sus habitantes.

Históricamente, en Chile la Constitución ha sido redactada por la “élite”, un reducido grupo social compuesto por las familias más adineradas de la época. Este grupo social conforma menos del 25 % de los habitantes del país, y al ser ellos quienes la redactan, pierde su carácter representativo dado que no emana de los sectores populares, quienes conforman la mayor parte de la población y a quienes, se supone, deben

---

<sup>1</sup> Liceo H.C. Jorge Teillier S. Primer lugar, categoría “Enseñanza Media”, en concurso de ensayos organizado por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile. irep700g@hotmail.com

ir orientadas las garantías que ofrece la Constitución. El hecho de que sea redactada por clases sociales que están alejadas de la realidad del pueblo, hace que no esté principalmente orientada a solucionar los problemas de los habitantes del país.

Por otra parte, una Constitución debe abogar por el equilibrio entre las atribuciones que poseen los poderes del Estado. Sin embargo, los intereses personales o de un partido político pueden influir en la Constitución de tal manera que se desequilibren estos poderes haciendo que uno adquiera ventajas sobre los otros, como fue el caso de la Constitución de 1833 que tenía un fuerte carácter centralista y presidencialista ya que dotaba al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias que centralizaban el poder en él.

Finalmente, una Constitución debe ser elaborada en un contexto acorde con la época en la que pretende ser efectiva, y este es el mayor problema que enfrenta la Constitución actual ya que la Carta Fundamental que rige, actualmente, fue aprobada en 1980, y concebida mientras el país estaba bajo una dictadura y en un contexto de fuerte represión social. Pese a que a la Constitución de 1980 ha sufrido múltiples reformas (siendo la reforma efectuada el año 2005 la más significativa), ninguna ha logrado cambiar su esencia y renovarla adaptándola a los tiempos modernos, ya que las necesidades tanto económicas como sociales, entre otras, han cambiado bastante respecto de esa época. Es a raíz de esto que debe llevarse a cabo un proceso para elaborar una nueva Carta Fundamental, que sea acorde a la realidad de hoy, que satisfaga las necesidades y carencias de la población, y que resuelva los nuevos conflictos sociales.

Por este motivo el proceso constituyente que está llevando a cabo el gobierno es tan importante, ya que por primera vez en la historia de Chile se pretende que la Constitución sea construida sobre las opiniones de los sectores medios y bajos que conforman la mayoría de los habitantes del país y son quienes realmente deben verse beneficiados de la Constitución, ya que son precisamente los sectores medios y bajos quienes no pueden acceder a servicios de calidad debido al alto coste que tienen estos, convirtiéndose así el aumento del salario en una de las principales necesidades ya que solventando los problemas económicos, de paso, se pueden suplir el resto de las escaseces.

Sin embargo, los esfuerzos del gobierno por incluir a la población en el proceso de formación de la Constitución podrían resultar inútiles, ya que permitir que el pueblo dé su opinión no asegura que, efectivamente, este vaya a emitirla de forma informada y consciente, puesto que gran parte de los ciudadanos o bien, desconoce los tecnicismos propios del área legislativa, o no está enterado de cómo puede ser partícipe de este proceso que pretende elaborar una Constitución representativa que solucione los problemas reales de la población. Es por ello que el gobierno debe enfocar también sus esfuerzos en educar a la población, para que pueda participar de este proceso constituyente de forma íntegra y emitiendo una opinión acertada.

## ■ 2 HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO CHILENO

Para poder entender cómo debería ser la nueva Constitución, es necesario conocer las anteriores Cartas Fundamentales que ha tenido el país, desde sus comienzos hasta la más reciente, con el fin de determinar cuáles han sido sus puntos buenos, así como cuales podrían ser sus fallos y errores, ya sea en su época o en relación con la actualidad. Esto nos permite saber qué cosas se deberían mantener y cuáles deberían cambiar en la nueva constitución, de modo que se construya sobre los buenos cimientos que han dejado las anteriores en la historia constitucional Chilena, y que se corrijan los errores que esta pueda tener para que pueda dar una solución efectiva a los problemas del país y de sus habitantes.

## a) Reglamento Constitucional Provisorio de 1812

Este documento fue válido en Chile desde el 27 de octubre de 1812 hasta el 6 de octubre de 1813. Aunque fue promulgado por José Miguel Carrera, extranjeros como el cónsul estadounidense Robert Poinsett tuvieron una importante participación en su elaboración.

La relevancia de esta Carta Fundamental, es que en ella se manifiesta la independencia del país respecto del rey Fernando VII, quién era la máxima autoridad de los virreinos establecidos en América por los conquistadores españoles.

Esto se evidencia en los artículos 3 y 5 de la Constitución, ya que el artículo 3, a grandes rasgos, señala que la nación reconoce a Fernando VII como rey, pero que durante su captura una “Junta Superior Gubernativa” conformada por habitantes del país regirá la nación en su lugar, y el artículo 5 invalida cualquier orden o decreto que emane de una autoridad o tribunal fuera del territorio de Chile.

Estos artículos conforman las directrices básicas para una nación independiente, ya que por un lado la organización que gobierna es conformada por gente de la nación (aunque se reconozca a Fernando VII como rey, es la Junta la que gobierna en su nombre), y por otro lado, se desconoce cualquier mandato, o decreto que sea elaborado por autoridades extranjeras, lo que implícitamente anula cualquier orden proveniente desde España.

Además de los artículos ya mencionados, existen otros menos conocidos, pero que también son interesantes ya que tienen relación con problemas actuales de nuestro país.

Uno de ellos es el artículo 21, que establece: “Las prisiones serán lugares cómodos y seguros para la detención de las personas contra quienes existan fundados motivos de recelo, y mientras duren éstos, y de ningún modo servirán para mortificar a los delincuentes”.

Este artículo tiene relación con un accidente ocurrido en nuestro país el año 2010; el incendio de la cárcel de San Miguel. El 8 de diciembre, producto de una disputa al interior de la prisión, esta se incendió provocando la muerte de 81 reos, 16 heridos, y obligó la evacuación de más de 200 presos. Lo “curioso” del asunto, es que el siniestro comenzó a causa de que uno de los internos utilizó un lanzallamas artesanal en medio de la disputa.

El ya mencionado artículo 21 de la Constitución de 1812, es uno de los aspectos importantes que debiera mantenerse hasta nuestros días, y ejercerse, ya que evitaría que sucedan acontecimientos como los del 8 de diciembre de 2010. Sin embargo, la Constitución actual, en su CAPÍTULO X: FUERZAS ARMADAS, DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA, no menciona nada referente a la seguridad al interior de cárceles, y su nombre lo indica, entrega disposiciones generales para la seguridad pública.

Uno de los aspectos fundamentales de la Constitución, es que debiera garantizar el bienestar de todos los habitantes, incluyendo a aquellos que no gozan de libertad y se encuentran en recintos aislados. Es por ello que la nueva Carta Fundamental debe promover la seguridad al interior de las cárceles, ya sea aplicando un mayor control, o aumentando el número de guardias, con la finalidad de supervisar los objetos que poseen los reos, y de evitar las disputas entre ellos. Otro aspecto rescatable del artículo 21, es que menciona que las prisiones deberán ser lugares cómodos, lo cual obviamente no es así en la gran mayoría de los recintos penales de nuestro país.

Y por último, otro artículo a considerar en la Constitución de 1812, el N° 2 dice: “El pueblo hará su Constitución por medio de sus representantes”. Aunque lo que indica este artículo podría resultar una obviedad,

claramente en ocasiones, o esta acción no se ha llevado a cabo, o en la práctica acaba resultando que los representantes elaboran la Constitución, pero sin conocer las opiniones de aquellos que los escogieron. Además, esta misma Constitución no fue elaborada por el pueblo a través de sus representantes, sino que fue construida, por un grupo reducido de aristócratas, incluido un estadounidense. Esto demuestra que desde sus comienzos, la Constitución en Chile no ha cumplido el rol de representar la opinión de la población ya que, incluso extranjeros se han visto involucrados en la redacción de esta, sin mencionar, que la aristocracia compone una minoría dentro de la población.

## **b) Reglamento para el Gobierno Provisorio de 1814**

Fue promulgado el 17 de marzo de 1814. Constó de 13 artículos y su aspecto más importante es que establece el cargo de Director Supremo.

En este reglamento el Director Supremo cuenta con prácticamente todo el poder. “Artículo 2. Por tanto, sus facultades son amplísimas e ilimitadas [*se refiere al Director Supremo*]...”.

Es precisamente esta centralización del poder en una sola persona la que genera conflicto ya que, según las circunstancias, esta puede derivar en un abuso de poder y finalmente en una dictadura. Hoy en día gracias a la separación de los poderes del Estado esto no resulta un problema, pero en ocasiones puede entorpecer la labor del Ejecutivo, ya que si no cuenta con la mayoría en el Congreso, sus proyectos pueden verse retrasados o limitados. Lamentablemente, no hay mejor manera de garantizar el equilibrio y funcionamiento en conjunto de los tres poderes del Estado, ya que desequilibrar la balanza de poder en favor de uno de los tres podría resultar en abuso de poder, o la toma de decisiones radicales sin previo acuerdo.

## **c) Constitución Política del Estado de Chile de 1822**

Fue promulgada el 30 de octubre de 1822 por Bernardo O’Higgins, quien en ese entonces ejercía el cargo de Director Supremo.

La importancia de esta Constitución es que delimita el territorio Chileno, y establece la religión católica, apostólica, romana como oficial del Estado.

La delimitación del territorio se realiza en el TÍTULO PRIMERO, DE LA NACIÓN CHILENA Y LOS CHILENOS. CAPÍTULO PRIMERO, artículo 3:

“El territorio de Chile conoce por límites: al Sur, el Cabo de Hornos; al Norte, el despoblado de Atacama; al Oriente, los Andes; al Occidente, el mar Pacífico. Le pertenecen las islas del archipiélago de Chiloé, las de la Mocha, las de Juan Fernández, la de Santa María y demás adyacentes”.

Si bien la delimitación del territorio podría resultar básica hoy en día, lo cierto es que en las etapas tempranas de la formación de un país, esto resulta algo fundamental.

Por otra parte, el establecimiento de la religión oficial se señala en el TÍTULO II, DE LA RELIGIÓN DEL ESTADO. CAPÍTULO ÚNICO, artículo 10:

“La religión del Estado es la Católica, Apostólica, Romana, con exclusión de cualquiera otra. Su protección, conservación, pureza e inviolabilidad es uno de los primeros deberes de los jefes del Estado, como el de los habitantes del territorio su mayor respeto y veneración, cualquiera que sean sus opiniones privadas”.

Aunque a primera vista la decisión de escoger una religión y convertirla en la oficial del Estado podría resultar beneficiosa, en este caso en particular se deben tomar en cuenta las consecuencias que esto trajo consigo, ya que como lo estipula el artículo 11 de este mismo apartado: “Toda violación del artículo anterior [se refiere al Artículo 10] será un delito contra las leyes fundamentales del país”. Esto atenta directamente contra la libertad de expresión de los habitantes ya que prácticamente se considera criminal a todo aquel que profese una religión diferente de la establecida.

Sin embargo, el problema de esta Carta Fundamental resulta de lo que estipulaba la anterior, la cual dotaba al Director Supremo de amplios poderes, ya que esta Constitución prolongaba su mandato mediante el artículo 81, lo cual fue visto por los contemporáneos como un intento del Director Supremo por perpetuarse en el poder, lo que concluyó en su abdicación.

“Artículo 81. El Director Supremo será siempre electivo, y jamás hereditario; durará seis años, y podrá ser reelegido una sola vez por cuatro años más”.

De acuerdo a lo mencionado en este artículo, el mandato del Director Supremo podría llegar a durar diez años, y aunque esto no sea un problema que tenga la Constitución actual ya que el Ejecutivo solo puede ostentar el cargo por cuatro años, y no puede ser reelecto para el periodo inmediatamente siguiente, lo sucedido con este reglamento nos enseña que además de poner límites al poder con que cuentan los cargos, también se debe regular la duración de estos. Es por eso que con el paso del tiempo algunos cargos que solían ser vitalicios, dejaron de serlo.

#### **d) Constitución Política del Estado de Chile de 1823**

Esta Carta Fundamental fue promulgada el 29 de diciembre de 1823, y lo destacable de su elaboración, es que fue redactada íntegramente por Juan Egaña, político, escritor y jurista de nacionalidad chilena. Esta es una de las primeras ocasiones en que la redacción de la Constitución es reservada a una única persona, y ese fue precisamente el problema, ya que al no haber diferencias de ideologías Juan Egaña la redactó fiel a sus doctrinas, lo que resultó en la llamada “Constitución moralista”, pues gran parte de su articulado se orientaba a regular el comportamiento privado de las personas, lo que la convirtió en un reglamento difícil de aplicar y ejecutar, por lo tanto fue declarada insubsistente en diciembre de 1824, y además de eso, al ser redactada exclusivamente por él, tampoco recogió la opinión y los intereses del pueblo.

#### **e) Constitución Política de la República de Chile de 1828**

Fue elaborada bajo un gobierno liberal por una comisión compuesta por siete personas, las que entregaron un borrador del proyecto el cual fue perfeccionado por el español José Joaquín Mora para, finalmente, promulgarse el 8 de agosto de 1828. Esta Constitución fue considerada por muchos de sus contemporáneos como la más avanzada de su tiempo ya que amplió el derecho a sufragio, equilibró las atribuciones con que contaban el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, además de abogar por una mayor tolerancia religiosa.

Es por esto que esta Carta Fundamental funcionó también como una base sobre la que se construyeron y en la que se basaron las Constituciones siguientes, pues era vista como el modelo a seguir para la organización del Estado, y fue considerada como el ejemplar de derechos y organización de los poderes para conseguir el correcto funcionamiento del país.

Como se mencionó anteriormente, los principales puntos fuertes de esta Constitución son tres: ampliar el derecho a sufragio, equilibrar el Poder Ejecutivo y legislativo, y promover una mayor tolerancia religiosa. La importancia de estos puntos, sobre todo de los dos últimos, es que solucionan algunos de los problemas que dejaron otras Constituciones.

La mayor tolerancia religiosa permitió, en cierta medida, aumentar la libertad de expresión de los ciudadanos, la cual fue pasada a llevar, puesto que desde la Constitución de 1822 era considerado un delito profesar o rendir culto a otra religión que no fuera la establecida por el Estado. Sin embargo, gracias a la nueva Constitución de 1828, ya no sería considerado como un criminal aquel que profesara una religión diferente, siempre y cuando no lo hiciera en público y en masa. (Aunque la religión oficial continuaba siendo la Católica, Apostólica y Romana).

Otro problema que solucionó el reglamento constitucional de 1828 fue el exceso de poder con que contaba el Ejecutivo, ya que para 1822 contaba con muchas atribuciones que le permitían llevar a cabo todo tipo de acciones en el país, lo que eventualmente podría derivar en una dictadura. Es por eso que esta Constitución redistribuyó y limitó algunas de las acciones que podía llevar a cabo el Ejecutivo, logrando así un mayor equilibrio entre este y el Poder Legislativo lo que resultó en un mejor funcionamiento de las instituciones.

Finalmente, el tercer punto fuerte de esta Carta Fundamental no resulta de la solución de un problema heredado por las anteriores, sino que es producto de un mayor interés del gobierno en promover la participación ciudadana en el ámbito político. Por ello que amplió el derecho a sufragio modificando los requisitos necesarios para poder votar, puesto que en periodos anteriores solo votaban los varones aristócratas mayores de edad y que acreditaran una gran riqueza. (Aunque estos requisitos volverían a ser modificados en la Constitución siguiente).

En resumen, lo que convierte al reglamento constitucional de 1828 en uno de los mejores valorados, tanto para la época como en periodos posteriores, fue su eficacia en solucionar problemas, y lo visionario de sus contenidos que abogaban por la inclusión y participación de los habitantes en el escenario político y la libertad de expresión. Esta Constitución claramente sobresale por sobre las anteriores, y es que muchas de las ideas que promueve son necesarias en cualquier país, y en cualquier época. Es por ello que estos rasgos que la definen, deberían continuar y promoverse hoy en día, ya que la libertad de expresión y la participación ciudadana son aspectos clave a la hora de consultar la opinión del pueblo acerca de la situación política, económica y social del país. Sin embargo, no solo debe permitirse su actuar, sino que también se le debe instruir e informar, para que pueda emitir un juicio serio que se sostenga sobre argumentos válidos. Lamentablemente, gran parte de la población actual no está enterada sobre cómo funciona el Estado, y los roles de los poderes e instituciones que lo rigen, por lo que a la hora de escoger a sus representantes, muchas personas lo hacen en completo desconocimiento de cuáles son sus propuestas, y cuál es el ideario político que pretenden llevar a cabo. Es por esto que en algunas ocasiones los votantes escogen a un Presidente de cierta ideología, pero luego votan a senadores y diputados con una diferente a la del Presidente electo, resultando una situación bastante contradictoria que además imposibilita y dificulta al Ejecutivo llevar a cabo sus proyectos de gobierno.

## F) Constitución Política de la República de Chile de 1833

A diferencia de la Constitución anterior, que fue elaborada bajo un gobierno liberal, esta fue redactada luego del triunfo conservador en la batalla de Lircay, la cual fue un enfrentamiento entre liberales y conservadores con el deseo de imponer sus ideologías políticas y decidir el rumbo que tomaría la naciente República chilena. Se estima que la derrota del bando liberal trajo consigo alrededor de 350 a 450 muertos y 1.000 prisioneros (de un total de aproximadamente 1.750 personas que componían la milicia de los liberales). Este lamentable hecho nos demuestra que la intolerancia y la inflexibilidad a la hora de tomar decisiones, sumada a las diferentes ideologías de los partidos políticos pueden acabar con resultados nefastos, de manera que los políticos, autoridades, y dirigentes actuales deben encaminar sus decisiones basándose en el respeto mutuo y la tolerancia a las diversas ideas que pueden surgir de los bandos opuestos, dejando de lado sus intereses personales (y como partido), y llegar a acuerdos que beneficien a la población chilena, sin importar de dónde provenga la idea, siempre y cuando no tenga consecuencias negativas para nadie.

La Constitución de 1833 fue promulgada el 25 de mayo de 1833, siendo válida por los 91 años siguientes. Fue elaborada principalmente tomando como base los puntos de vista de Mariano Egaña, Manuel José Gandarillas y Diego Portales, siendo este último un político y comerciante chileno con una mirada marcadamente centralista y rígida, como se puede apreciar el extracto de la carta que le envió a su amigo comerciante José Manuel Cea, en marzo de 1822 (años antes del triunfo de los conservadores):

“A mí las cosas políticas no me interesan, pero como buen ciudadano puedo opinar con toda libertad y aún censurar los actos del Gobierno. La Democracia, que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en los países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República. La Monarquía no es tampoco el ideal americano: salimos de una terrible para volver a otra y ¿qué ganamos? La República es el sistema que hay que adoptar; ¿pero sabe cómo yo la entiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual”.

Del documento anterior se puede extraer la mirada que tiene Portales de la República, la cual es claramente presidencialista, en sus propias palabras: “La República es el sistema que hay que adoptar; ¿pero sabe cómo yo la entiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes”. Portales tenía la convicción de que para el correcto funcionamiento de la nación, esta debía contar con un Presidente fuerte y autoritario, que tuviera el poder y la capacidad de encaminar a la ciudadanía por las vías del “orden y las virtudes”, ya que además de su posición respecto de la República, también se puede extraer la opinión que tenía de los países de Latinoamérica: “...llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República...”. La postura de Portales, aunque podría sonar ofensiva, es comprensible ya que en su época, la gente realmente carecía de las “virtudes” como para establecer una República funcional, para empezar, la mayoría de las personas eran analfabetas, y la participación política no comprendía a la mayoría de la población. Es por esto que se debe informar al pueblo acerca del funcionamiento de la política, porque como explaya Portales, esto es necesario si se quiere que la gente logre instaurar un gobierno óptimo y satisfactorio.

Como uno de los principales ideólogos de la Constitución de 1833, Portales pudo hacer efectiva su postura y logró incluirla en la Carta Fundamental resultando así una Constitución marcadamente centralista y presidencialista. Gracias a las disposiciones establecidas en el reglamento constitucional de 1833 el

Presidente de la república podía ejercer el mando con firmeza y autoridad, y con un mínimo de fiscalización. Contaba con amplias atribuciones; decidía los presupuestos, fijaba los sueldos de todos los funcionarios públicos, nombraba y promovía a los altos mandos militares y escogía a los miembros de la Corte Suprema. Intendentes, gobernadores, delegados, subdelegados y alcaldes encargados de las administraciones provinciales, distritales y municipales eran también escogidos por el Presidente, y actuaban como sus representantes. Las elecciones parlamentarias y municipales eran dirigidas por el presidente, mientras que para las elecciones presidenciales, la ciudadanía votaba por un cuerpo de electores que acabaría designando al Ejecutivo. Además de las facultades antes mencionadas, el Presidente tenía también la capacidad para dictar Estado de sitio y vetar las leyes emanadas del Congreso.

Dicho esto, resulta evidente que el Presidente ostentaba un amplio poder político que le permitía controlar una parte importante de la institucionalidad y los cargos políticos, lo que le facilitaría enormemente la tarea de gobernar. Prácticamente, podía “hacer y deshacer” acorde a su voluntad, por lo que no resulta extraño que algunos autores tanto contemporáneos como actuales la consideren una “dictadura legal”.

Pese a que esta Constitución centralizó el poder (lo que, como se ha dicho reiteradas veces, podría resultar en una dictadura), también contó con algunas disposiciones generales convenientes para la ciudadanía, como lo es al artículo 8: “Son ciudadanos activos con derecho a sufragio: Los chilenos que habiendo cumplido veinticinco años, si son solteros, y veintiuno, si son casados, y sabiendo leer y escribir tengan alguno de los siguientes requisitos:

1°. Una propiedad inmueble, o un capital invertido en alguna especie de giro o industria. El valor de la propiedad inmueble, o del capital, se fijará para cada provincia de diez en diez años por una ley especial; 2°. El ejercicio de una industria o arte, el goce de algún empleo, renta o usufructo, cuyos emolumentos o productos guarden proporción con la propiedad inmueble, o capital de que se habla en el número anterior”. Lo anterior simplifica los requisitos para la ciudadanía, y amplía el derecho a sufragio ya que el principal problema que enfrentaban aquellos que querían votar, era que carecían de gran riqueza (anteriormente, el derecho a voto se reservaba a aquellos que ostentaran cuantiosas sumas de dinero), pero ahora solo bastaba con tener un capital acorde al mínimo establecido, y practicar un oficio. Obviando lo anterior, el reglamento constitucional de 1833 nos muestra el resultado de algo que se debe evitar a toda costa en una Constitución; la centralización del poder, que en este caso pareciera ser desmedida. Sin embargo, es el trasfondo de esta situación lo que debemos extraer. El desbalance en la distribución de los poderes se debió a que la Constitución fue elaborada, y estaba fuertemente influenciada por una sola ideología y tendencia, lo que nos enseña que una Constitución no debe construirse sobre un extremo u otro en cuanto a puntos de vista. Debe ser un acuerdo, debe ser el resultado del debate entre los partidos y sus posturas, y por sobre todo, su contenido debe ir orientado principalmente a garantizar beneficios para el país y sus habitantes, que son en quienes se deben centrar las miradas para poder entender cuáles son las problemáticas que los acomplejan, con la finalidad de resolverlas y poder entregarles bienestar, tranquilidad y seguridad.

## g) Constitución Política de la República de Chile de 1925

La Constitución de 1925 fue promulgada el 18 de septiembre de ese mismo año en un contexto político complicado, pues durante tres décadas en Chile se había ejercido una “República Parlamentaria”. Durante este período también llamado “parlamentarismo chileno”, el Parlamento era el eje central del escenario político, y se hacía evidente en el predominio que ejercía este sobre el Presidente.

El dominio que ejercía el Parlamento sobre el Ejecutivo se sustentaba en tres principios legales que le permitían entorpecer la labor del Presidente. Estos principios eran:

- Inexistencia de clausura para el debate parlamentario: Esto permitía que los congresales discutieran los proyectos de ley de forma indefinida, lo que aplazaba recurrentemente las iniciativas y proyectos del Ejecutivo.
- Facultad del Congreso para la aprobación de leyes periódicas: Facultaba al Poder Legislativo para determinar el presupuesto y los recursos con que contaba el Presidente para llevar a cabo su programa gubernamental.
- Facultad del Congreso para interpelar a los ministros de Estado: Obligaba a los ministros a ser evaluados por el parlamento en el desempeño de su labor. El resultado de la evaluación solía ser negativo, por lo cual el Parlamento comunicaba al Presidente que dicho ministro debía ser destituido. Dichas interpelaciones dieron como resultado un constante cambio de ministros de Estado.

Uno de los principios fundamentales que dispuso la Constitución de 1925 fue la instauración de normas que acabaron con este régimen parlamentario, y dieron lugar a uno presidencialista. Para ello determinó plazos para la discusión de la ley de Presupuestos, y puso término a las interpelaciones ministeriales. Además le quitó al parlamento otra de sus facultades que era la de ratificar las elecciones, labor que pasó a manos de un Tribunal Calificador de Elecciones.

Aunque los problemas de la organización y los poderes políticos habían sido solventados, este ámbito no era el único que había presentado dificultades. En las últimas décadas el aspecto social había sido descuidado por el Estado y las condiciones de vida de la gran mayoría de la población eran precarias, y para entonces no existían medidas ni leyes que garantizaran el bienestar del proletariado que conformaba la mayor parte de la población y estaba compuesto por esforzadas familias trabajadoras. Estas familias vivían hacinadas en espacios denominados “conventillos”, que eran pasillos largos con numerosas, pero pequeñas habitaciones a ambos lados. No contaban con los servicios básicos, escaseaba el alimento, y el lugar era completamente insalubre.

La Constitución de 1925 fue una de las primeras en preocuparse por esta situación a la que se le había denominado como “la cuestión social”. Para ello, incluyó en el reglamento constitucional garantías que aseguraran a cada habitante el acceso a un mínimo de bienestar social, y aunque esto fue difícil de llevar a cabo y muchas familias siguieron viviendo en condiciones de pobreza extrema, gran parte de la población se vio beneficiada de las garantías que ofrecía la Constitución. Una de estas garantías era en el ámbito de la salud, la cual se indica en el CAPITULO III. Garantías Constitucionales. Artículo 10, N° 14, inciso cuarto: “Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad”.

Por otro lado, otra de las principales disposiciones de esta Carta Fundamental fue la separación de la Iglesia católica y el Estado, ya que consolidó la formación de un Estado laico, lo cual fue el punto final en el proceso de laicización iniciado en la segunda mitad del siglo XIX que pretendía terminar la relación que existía entre las instituciones y la iglesia.

Además de los ámbitos ya mencionados, esta Constitución jugó un rol importante en el progreso de la educación e instrucción de los menores, ya que determinó que la educación estaba a cargo del Estado y era obligatoria, tal como se puede apreciar en el CAPITULO III. Garantías Constitucionales. Artículo 10, N°7, inciso primero: “La libertad de enseñanza”. Inciso segundo: “La educación pública es una atención preferente del Estado”. Inciso tercero: “La educación primaria es obligatoria”. Inciso cuarto: “Habrà una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno”.

Esta fue una de las primeras medidas que se tomaron para fomentar la educación a nivel nacional, lo que pretendía disminuir los niveles de analfabetismo que para ese tiempo eran bastante elevados.

En síntesis, de esta Constitución se puede concluir que su función fue más bien de “solución de problemas” ya que sus disposiciones se orientaban principalmente a arreglar el panorama tanto político como social de la época, y además terminó los procesos iniciados en periodos anteriores.

El ejemplo que nos entrega esta Constitución es fundamental, ya que fue una de las primeras en preocuparse por el bienestar de los habitantes del país, su educación y sus condiciones de vida, además preparó el ambiente político para facilitarle al Presidente la ejecución de sus políticas de gobierno, algo que es muy importante si se desea que las propuestas del Ejecutivo sean efectivas y se concreten.

Una Constitución siempre debe preocuparse por los problemas que enfrenta la población y debe estar enfocada en solucionarlos, así como en aquella época el problema eran las precarias condiciones de vida, hoy lo es el salario mínimo y las pensiones de la gran mayoría de jubilados, ya que ambas cantidades de dinero resultan insuficientes para sobrellevar el costo de la vida y permitirse algunos servicios como salud o educación superior, que tienen un costo bastante elevado y difícil de pagar para la mayoría de las familias. Es por ello que una nueva Constitución debería garantizar que los habitantes del país cuenten con el capital necesario para poder permitirse sin mayores dificultades la totalidad de estos servicios.

## **h) Constitución Política de la República de Chile de 1980**

Rige actualmente la nación, y fue elaborada por la Comisión de Estudios Constitucionales, conocida también como “Comisión Ortúzar” apodo basado en Enrique Ortúzar, quien estaba al mando de dicha organización. La comisión elaboró un anteproyecto que contenía todas las orientaciones dadas por Augusto Pinochet (Presidente por aquel entonces) acerca de cómo se debería regir la nación de ahora en adelante. El nuevo texto constitucional fue aprobado el 11 de septiembre de 1980 tras ser llevado a plebiscito, aunque su aprobación no estuvo exenta de polémicas pues las circunstancias en que se llevó a cabo no fueron regularizadas. Se realizó sin la existencia de registros electorales, en un contexto donde la prensa de oposición y la difusión de ideas opuestas al gobierno estaban restringidas, y con la influencia de las decisiones políticas de las Fuerzas Armadas. Las directrices del gobierno para el funcionamiento del país se basaban en una idea de “democracia protegida” que se evidencia en Capítulo I: BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD. Artículo 8. Incisos primero y segundo. (Actualmente derogado):

“Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales”.

El artículo anterior es una clara restricción a la libertad de expresión, ya que se prohíben y se declaran ilegales la manifestación de ideologías, partidos y movimientos de izquierda. Esto apuntaba específicamente al Partido Comunista que era la oposición directa del bando de derecha.

En sus aspectos generales, la Constitución de 1980 tuvo un carácter presidencialista y autoritario, pues se dotaba de un gran poder político al Ejecutivo. Entre sus atribuciones se encuentran: concurrir a la formación de leyes, sancionarlas y promulgarlas, disolver la Cámara de Diputados, designar a los miembros del Senado, escoger a quienes desempeñarían cargos políticos de administración, nombrar a magistrados

de los tribunales de justicia y designar a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Todas estas cualidades están contenidas en el Capítulo IV: GOBIERNO. Presidente de la República. Artículo 32:

“1º Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas [...]

5º Disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución el último año del funcionamiento de ella. [...]

6º Designar, en conformidad al artículo 45 de esta Constitución, a los integrantes del Senado que se indican en dicho precepto. [...]

9º Nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes, gobernadores y a los alcaldes de su designación. [...]

14º Nombrar a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y a los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, respectivamente, y a los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponda designar, todo ello conforme a lo prescrito en esta Constitución. [...]

18º Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros en conformidad al artículo 93, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 94”.

Como se puede apreciar analizando solo algunas de las facultades con que contaba el Ejecutivo, resulta obvio que estas eran desmedidas, conformando el caso de presidencialismo y centralismo más grande en la historia de Chile, que derivó en un gobierno autoritario. Con tales atribuciones, el Presidente podía tener control sobre prácticamente todos los aspectos políticos y administrativos de la nación. Además de poseer las facultades ya mencionadas, bajo esta Constitución, la duración de un período presidencial era de ocho años, tal como lo señala el Capítulo IV: GOBIERNO. Presidente de la República. Artículo 25. Inciso segundo:

“El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de ocho años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente”.

Esta es la duración oficial más larga que se ha establecido para el cargo de Presidente, lo que le permite obrar con gran poder durante un largo período de tiempo, en el cual podría llevar a cabo cualquier tipo de acciones.

Por otra parte, el Senado estaba integrado por dos exministros de la Corte Suprema, un excontralor General de la República, un excomandante en Jefe de cada una de las ramas de las fuerzas armadas, un exrector de universidad estatal, y un exministro de Estado. Todos ellos con una permanencia de 8 años en el cargo. Por último, el Senado estaría también compuesto por ex Presidentes de la república quienes ostentarían el cargo de forma vitalicia, como se estipula en el Capítulo V: CONGRESO NACIONAL. Artículo 45. A):

“Los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, salvo que hubiese tenido lugar lo previsto en el inciso tercero del número 1º del artículo 49 de esta Constitución. Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que les sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación en el cargo contempladas en los artículos 55, 56 y 57 de esta Constitución”.

Dicho esto, se puede apreciar claramente cómo gran parte de esta Constitución está estructurada de manera que el Presidente pueda dirigir la nación con amplias atribuciones, incluso tras haber terminado su mandato, ya que podía mantenerse dentro del ámbito político desde el cargo de “senador vitalicio”.

Como se ha explicado en reiteradas ocasiones, la concentración del poder político no es beneficiosa ya que puede acabar en un gobierno de carácter autoritario y dictatorial, que es justamente lo que sucedió durante este período gracias a lo que se establecía en la Constitución. Sin embargo, posteriormente la Carta Fundamental de 1980 fue reformada en reiteradas ocasiones, con la finalidad de corregir las disposiciones que permitían tal concentración de poder y duración de cargos, siendo la reforma efectuada en 2005 una de las más significativas, ya que reducía la duración del mandato presidencial y ponía fin a los cargos vitalicios. Dichas correcciones fueron aplicadas con la promulgación de la ley N° 20050 que incluye 54 modificaciones a la Carta Fundamental, siendo las mencionadas la N° 13 y la N° 21:

LEY NUM. 20.050 REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INTRODUCE DIVERSAS MODIFICACIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA

13. Sustitúyanse los incisos primero y segundo del artículo 25 por los siguientes:

Artículo 25. Para ser elegido Presidente de la República se requiere tener la nacionalidad chilena de acuerdo a lo dispuesto en los números 1° o 3° del artículo 10; tener cumplidos treinta y cinco años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente”.

21. Reemplácese el artículo 45, por el siguiente:

“Artículo 45. El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección. Los Senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y de la Región Metropolitana.”

Si bien las reformadas aplicadas por la ley N° 20.050 modificaron parte importante de lo estipulado en la Constitución de 1980, gran parte de su contenido se ha mantenido, y tras haber analizado sus principales aspectos resulta difícil de asimilar, o de aceptar, el hecho de que una Constitución así es la que nos rige actualmente, es decir, una que fue elaborada en un contexto completamente diferente al actual (un contexto de represión política y donde la libertad de expresión estaba restringida) y que además fue construida para cumplir objetivos distintos de los que se necesita cumplir hoy en día; es por eso que las reformas no bastan. Lo que se necesita es redactar una nueva Constitución, que se enfoque en solucionar los problemas de actualidad, en regular las prácticas políticas que, como se ha explicado, decantan el poder hacia uno de los dos bandos, y que equilibre los poderes del Estado para que parlamentarios y ejecutivo puedan llegar a acuerdos y concretar proyectos que vayan en directo beneficio del pueblo.

### ■ 3 UNA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA CHILE

Tras haber revisado las principales Constituciones de la historia de Chile, y haber extraído aquellos aspectos tanto negativos como positivos, podemos establecer ciertos criterios básicos y fundamentales que se deberían considerar a la hora de elaborar una Constitución.

Respecto de su elaboración, esta no puede estar reservada a unos pocos y mucho menos a una sola persona. Así como tampoco puede estar limitada a las opiniones de un solo partido político. La Constitución debe ser el resultado de un debate entre variados puntos de vista, para que ambos bandos lleguen a un acuerdo. Además de basarse en las ideologías de los redactores principales, la Carta Fundamental debe, por sobre todo, considerar las opiniones y problemas del pueblo, pues es este a quien debe ir dirigida y por lo tanto tiene que estar enfocada en solucionar los problemas que afectan a la mayoría de la población. Es por esto que el proceso constituyente actual cobra gran importancia, ya que pretende recopilar las voluntades, opiniones y necesidades de los ciudadanos para elaborar la Constitución en base a ellas.

Entre los temas que debe regular la Constitución se encuentran principalmente dos: el equilibrio entre los poderes del Estado, y la duración y atribuciones con que cuentan los cargos políticos ya que, como se ha visto en Constituciones anteriores, este aspecto usualmente fue descuidado, o bien, manipulado arbitrariamente para decantar la balanza de poder en favor, ya sea de los parlamentarios o del Ejecutivo, o entre una facción política y otra.

Si es el Parlamento quien predomina por sobre el Presidente, entonces la labor de este último se ve altamente entorpecida, y por el contrario, si es el Ejecutivo quien es superior al Legislativo, entonces se corre el riesgo de que ese gobierno se convierta en un autoritarismo (esto dependerá de la cantidad de atribuciones con que cuente el Ejecutivo y el poder de estas).

Es por esto que siempre se debe buscar un equilibrio entre los poderes del Estado, pero no como una interdependencia, sino más bien como una equivalencia entre los poderes que ostentan, para que ninguno opaque al otro y puedan llevar a cabo sus tareas. Sin embargo, una distribución así de los poderes no es efectiva por sí misma, sino que además debe haber un ambiente y una predisposición hacia la tolerancia, el debate objetivo, y la búsqueda de acuerdos para que tanto Presidente como Parlamento, combinando sus atribuciones, logren gobernar en favor directo del pueblo.

Por otra parte, lo que debe garantizar la Constitución se puede resumir en dos cosas: seguridad y bienestar.

La seguridad no puede estar restringida solo para aquellos que están en libertad, como se explicó en el análisis del reglamento constitucional de 1812. La seguridad al interior de recintos, como las prisiones, es tan importante como la seguridad pública. Puesto que al haber poca regularización dentro de las cárceles, y permitiendo que se lleven a cabo hechos lamentables como el del 8 de diciembre de 2010, la dignidad de los prisioneros es pasada a llevar. Además los reos corren riesgo en dicho establecimiento y conviven hacinados puesto que las cárceles del país no cuentan con el espacio suficiente para la cantidad de reos que albergan. En resumen, la seguridad es algo que debe garantizarse para todos los habitantes, ya sean libres o no, pues estos siguen perteneciendo a la nación.

Por otro lado, si bien, el bienestar es un elemento que se ha mantenido desde su inclusión en la Constitución, este no ha evolucionado. Para la época, dada la precaria situación en que vivía la mayoría de la población, era suficiente con garantizar condiciones mínimas de salubridad para que la gente pudiera sobrevivir. Sin embargo, la sociedad ha cambiado, ha progresado, y ya no basta con asegurar el acceso a los servicios

básicos, sino que además se debe velar para que los habitantes del país puedan acceder a bienes de pago, que son necesarios en la sociedad actual, pero que muchas familias no pueden permitirse.

El costo de la vida ha aumentado, y los sueldos y pensiones ya no son suficientes para cubrir los gastos necesarios, es por ello que una nueva Constitución también debería preocuparse de entregarle a la población el capital suficiente para subsistir y además poder permitirse los nuevos bienes que demanda una sociedad como la de hoy día. Pero esto no debe estar limitado solamente a los trabajadores activos, ya que las personas jubiladas aun tienen que cubrir las necesidades que cubrían cuando trabajaban, con la diferencia de que sus pensiones suelen ser bastante bajas, y no les son suficientes para costear sus gastos. La Constitución debe garantizar el bienestar económico de las personas hasta su etapa de vejez, que es cuando son vulnerables a enfermedades y deben acudir a médicos y comprar variedad de remedios que usualmente tienen un alto costo.

De esto se deriva otra de las cosas que debe garantizar la Constitución, y que se enmarca dentro del bienestar: la salud. La salud debería ser gratuita y de calidad para todos los individuos, ya que todos son iguales. La única diferencia entre las personas es que, objetivamente, aquel que tiene más capital puede atenderse mejor y más rápido, pero si el servicio de salud fuera gratuito y eficaz en su totalidad, todos podrían verse beneficiados de este.

Prosiguiendo con el tema de gratuidad, otro problema que enfrenta la mayoría de las familias del país, es el alto coste que supone para ellos el pago de la educación superior de sus hijos. El pueblo demanda educación gratuita y de calidad, y aunque quizás es un objetivo difícil de alcanzar, es fundamental ya que permitiría un incremento en el número de profesionales que tendría el país, lo que a largo plazo supondría que la mayoría de los trabajadores tendrían sueldos significativos puesto que serían profesionales. Además, en períodos anteriores, la educación universitaria en Chile ha sido gratuita por lo que se sabe que es algo posible y funcional.

Por último, pero no menos importante, el reglamento constitucional debe garantizar la libertad de expresión en su totalidad. No debe permitirse que ninguna persona o institución pretenda censurar la opinión de otra, ya que los temas de contingencia nacional nos afectan a todos, y evidentemente todos tenemos un punto de vista diferente acerca de cuál es el problema, o cuál podría ser la solución. Asimismo, también deben respetarse las opiniones que solo manifiestan el descontento de la población, ya que estas nos entregan la apreciación que tiene la gente acerca de la situación del país, de sus instituciones y de sus dirigentes, y puede considerarse como un índice de qué tan bien (o mal) está gobernando el Presidente según los habitantes del país, ya que si el pueblo se siente realmente beneficiado por los proyectos del gobierno, estará contento con su administración.

## ■ 4 CONCLUSIÓN

Tras haber realizado una revisión a la historia constitucional de este país, y haber extraído los aciertos y errores de cada Constitución, se puede concluir que no se trata simplemente de elaborar un documento. El reglamento constitucional en Chile comenzó con una extensión no mayor a 27 artículos, pero conforme se consolidaba la organización del país, asimismo fue haciéndolo la Constitución, y aunque en muchas ocasiones se crearon disposiciones acertadas, también se cometieron muchos errores. Hubo reglamentos que fueron elaborados completamente por una persona sin consultar la opinión de nadie más. Eran reglamentos que atendían a los intereses personales de un individuo; reglamentos que crearon gobiernos parlamentaristas y gobiernos presidencialistas, e incluso autoritarismos; producto de lo que estipulaba la Constitución, y la historia se ha encargado de mostrarnos que este tipo de Cartas Fundamentales no funcionan porque no benefician a la población y solo logran ensuciar la política y la imagen que el pueblo tiene de ella. En cambio, aquellas Constituciones que se elaboraron con la finalidad de organizar el país, de equilibrarlo, aquellas que apuntaban a mejorar la situación de los habitantes del país y a garantizarles mejores condiciones de vida, son las que funcionan porque cumplieron con el objetivo de beneficiar al pueblo. La Constitución debe atender a las necesidades de la población y a solucionar sus problemas, también debe ser acorde al contexto en que pretende reglamentar, procurando ir siempre en beneficio de los habitantes del país. No debe ser elaborada en base a las ideologías de una sola persona, por importante que esta sea. Debe ser el resultado de un debate abierto con la predisposición de escuchar todas las ideas, y sobre todo, consultando la opinión del pueblo, pues esta debe estar orientada a beneficiar a la mayoría de la población, no a la minoría.

Hoy el gobierno de Chile está llevando a cabo un proceso constituyente con el objetivo de recoger las opiniones de los habitantes del país, para construir una Constitución tomando como base el punto de vista de la ciudadanía. Para ello, se han dispuesto espacios y formas de entregar una opinión ya sea individual o colectiva en los que las personas, efectivamente, pueden emitir un juicio acerca de cómo debería ser esta nueva Constitución. Pero además de solamente basarla en los criterios de la población, revisar la historia constitucional del país para extraer aquellas cosas buenas que han servido a la ciudadanía, es otra manera de saber qué elementos se deben tomar en cuenta a la hora de redactar la Carta Fundamental. Actualmente, el pueblo chileno se ve afectado por una variedad de problemas, y desea que sus consideraciones sean tomadas en cuenta, así como desea sentirse seguro y tranquilo, sabiendo que el gobierno y la ley velan por su bienestar. Los problemas que afectan a la población son bien sabidos por cualquier persona medianamente informada, pues son temas de contingencia nacional, y en ellos se basan las demandas que el pueblo está exigiendo al gobierno, como lo son la gratuidad y calidad tanto de la salud como de la educación, además de solicitar un aumento realmente significativo a los salarios mínimos y a las pensiones de jubilación, ya que con el progreso de la sociedad dichos montos de dinero se han vuelto insuficientes a la hora de costear los servicios y bienes requeridos hoy en día. Es por ello que gracias al proceso constituyente, y a la opinión de la ciudadanía se espera que se logre elaborar una Constitución mejor, una que asegure el equilibrio de los poderes para que puedan ejercer sus labores, una que proteja y permita la plena libertad de expresión y por último, pero no menos importante; una que vele por la seguridad y el bienestar de todos los chilenos. En resumen, una nueva Constitución para Chile.

## 5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carta de Diego Portales a José Manuel Cea, Marzo de 1882.
- Constitución Política de la República Chilena. 25 de mayo de 1833.
- Constitución Política de la República de Chile. 8 de agosto de 1828.
- Constitución Política de la República de Chile. 18 de mayo de 1925.
- Constitución Política de la República de Chile de 1980. (Texto original).
- Constitución Política de la República de Chile Edición Oficial, Editorial Jurídica de Chile.
- Constitución Política del Estado de Chile. 30 de Octubre de 1822.
- Constitución Política del Estado de Chile. 29 de diciembre de 1823v.
- La Constitución de 1833. PACIFICO MAGAZINE, Vol. I — Santiago de Chile, mayo de 1913.— NUM. 5.
- LEY NUM. 20.050 (26 de agosto de 2005).
- Reglamento Constitucional Provisorio. 27 de Octubre de 1812.
- Reglamento para el Gobierno Provisional. 17 de Marzo de 1814.
- Texto del estudiante. Historia, Geografía y Ciencias Sociales 2º Medio. (2014).
- Texto del estudiante. Historia, Geografía y Ciencias Sociales 3º Medio. (2015).





## COMENTARIO SOBRE EL LIBRO: “CONGRESO NACIONAL Y PROCESO LEGISLATIVO. TEORÍA Y PRÁCTICA”, DE SEBASTIÁN SOTO VELASCO

Por Luis Rojas Gallardo<sup>1</sup>

No cabe duda de que el análisis del procedimiento legislativo es bastante más complejo de lo que se puede visualizar cuando se estudian las normas vigentes en la materia.

El conocimiento acabado de las diversas etapas y de los actos desarrollados para llegar a un acto jurídico que exteriorice y exprese la voluntad del legislador enriquecerá el análisis interpretativo y la fundamentación jurídica en los trabajos que realizan los profesionales del derecho.

No se puede desconocer, además, que en el proceso de formación de una ley, como en toda la actividad parlamentaria, se entrecruzan elementos políticos y jurídicos, cuya frontera no siempre es fácil de determinar y que conviene tener presente al momento de tratar de elucidar la finalidad de una norma jurídica.

Dados esos antecedentes, resulta especialmente grato para quienes nos desempeñamos por muchos años en el Congreso Nacional, el encontrarnos con un texto que facilite a la comunidad jurídica un conocimiento acabado de la importante labor que desarrolla el Poder Legislativo en nuestro país.

El autor de este libro, el profesor Sebastián Soto Velasco, cuenta con una trayectoria académica y profesional muy valiosa, que le permite analizar de manera profunda el proceso legislativo, no solamente desde una perspectiva conceptual, sino también práctica.

La obra destaca por la claridad, precisión y profundidad con la que aborda las diversas materias, además de contar con un adecuado sustento bibliográfico y jurisprudencial.

---

<sup>1</sup> Abogado, Prosecretario de la Cámara de Diputados, Master en Derecho Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid, Magister en Derecho Constitucional por la Universidad de Valparaíso y candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Irojas@congreso.cl

El objetivo de transmitir las reglas que rigen el proceso de formación de la ley y las prácticas que lo configuran, se logra absolutamente al describir el autor no solo el tenor literal de la norma, sino sus interpretaciones y precedentes.

Se trata de un libro que puede ser de gran utilidad en la formación de estudiantes y un valioso apoyo en la labor profesional que desarrollan abogados y académicos, al permitirles comprender con mayor profundidad el trabajo que se desarrolla en el Congreso Nacional y las complejidades que se pueden observar en la aplicación práctica de la normativa vigente.

El autor introduce su estudio destacando que su objetivo es analizar el proceso de formación de la ley en Chile y que lo hará deteniéndose tanto en lo que mandata la norma como en su aplicación. Ambas perspectivas –dice- son elementos que deben confluir necesariamente en el análisis del procedimiento legislativo, pues este, tal vez como pocos procesos reglados, está cargado de prácticas, costumbres y entendimientos tácitos que moldean la norma escrita.

Afirma que se trata de un libro que describe el procedimiento y la forma en que un proyecto llega a convertirse en ley, después de su paso por diversas instancias que, en nuestro país, incluyen principal, pero no exclusivamente al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo.

Sostiene que hay disposiciones constitucionales que rara vez son aplicadas en el trámite legislativo y, en cambio, hay prácticas que no están codificadas, pero que encauzan, con un alto grado de obligatoriedad, la tramitación de un proyecto de ley.

Al comenzar el capítulo II, plantea algunas ideas respecto del sistema bicameral, aunque reconoce que en nuestro país la discusión en torno al bicameralismo no ha sido particularmente álgida, debido a que desde la Constitución de 1822 las distintas Cartas Fundamentales han contemplado la existencia de un Congreso de dos Cámaras.

Luego de hacer un breve análisis acerca de la relación entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República y la percepción de desequilibrio entre ambos Poderes del Estado, procede a describir la composición de la Cámara de Diputados y del Senado, para luego examinar algunos alcances del cambio de sede del Congreso Nacional a la ciudad de Valparaíso.

Consciente de que el Congreso Nacional es una de las instituciones que ha sufrido un mayor deterioro en la percepción de la ciudadanía, procede a analizar sus causas tanto en la realidad chilena como en la que pudo observar en Estados Unidos de América.

Finaliza este capítulo haciendo referencia a la labor que desarrolla la Biblioteca del Congreso Nacional, en apoyo a las labores que desarrollan ambas corporaciones legislativas.

El capítulo siguiente está dedicado a tratar la organización del trabajo legislativo. Se estudia la labor que realizan las comisiones al interior de cada Cámara y las diversas etapas del funcionamiento de las respectivas Salas, poniendo especial énfasis en el rol que cumplen en materia legislativa tanto los presidentes de las comisiones como el Presidente de la Cámara de Diputados y el del Senado.

El capítulo IV, por su parte, está destinado a tratar el proceso de formación de la ley. El autor aporta su experiencia en el Poder Ejecutivo al referirse detalladamente a la etapa prelegislativa, haciendo presente que se trata de una materia escasamente regulada, pero que, en la práctica, tiene una dinámica ya consolidada.

Afirma que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia coordina la potestad legislativa del Presidente de la República, especialmente, a través de su División Jurídica.

Recuerda que, por mandato legal, esta repartición asesora al Jefe de Estado y a los ministros en la elaboración de los proyectos de ley. Con todo –añade- dado que el proceso no es reglado, la coyuntura, la dinámica al interior del gobierno, el número de ministerios que intervienen en la iniciativa y otra serie de factores, influyen en la elaboración del anteproyecto.

Hace presente que en ciertas iniciativas también es esencial la participación de los funcionarios de la Dirección de Presupuestos, dado que algunos mensajes requieren un informe financiero que dé cuenta de los gastos asociados al proyecto, sin el cual este no puede iniciar su tramitación.

Posteriormente, hace referencia a quiénes corresponde la iniciativa para presentar un proyecto de ley, es decir, a la legitimación activa o competencia constitucional para accionar o desencadenar el proceso de formación de la ley, y también especifica dónde ellos pueden tener su origen, o sea, en la Cámara en la cual pueden o deben ser ingresados.

El autor continúa la descripción destacando las normas comunes al inicio de la tramitación de un proyecto de ley, para luego centrarse en algunas particularidades que advierte en cada una de las Cámaras.

A continuación, realiza una descripción detallada de la tramitación de los proyectos de ley, tanto en comisiones como en las Salas de las respectivas corporaciones, incluyendo una minuciosa explicación del trámite de la comisión mixta, con comentarios y ejemplos prácticos de situaciones específicas que ha correspondido resolver al Congreso Nacional en los temas comentados.

Al referirse, luego, a las observaciones o vetos del Presidente de la República, recuerda que la facultad del Jefe de Estado para observar o vetar proyectos de ley despachados por el Congreso Nacional nos acompaña desde nuestras primeras Constituciones. Al respecto, la Carta Fundamental de 1833 estableció un conjunto de reglas en virtud de las cuales el proyecto terminaba su tramitación y no podía proponerse durante la sesión de aquel año, en caso de que el Presidente lo rechazara totalmente o sus observaciones fueran desestimadas. Las Cámaras solo podían imponer su voluntad y obligar al Presidente a promulgar el proyecto si en los dos años siguientes aprobaban el mismo proyecto e insistían, en caso de veto presidencial, por los dos tercios de los parlamentarios. Estas disposiciones fueron modificadas en 1893. Desde entonces han sido replicadas en las Constituciones posteriores.

Hace presente que las observaciones tienen su origen en proyectos aprobados o despachados por el Congreso Nacional. Distinto es el caso de las insistencias que, como analiza con posterioridad, se originan en rechazos del Congreso o, en otras palabras, en negativas a legislar en su totalidad sobre una materia específica.

Destaca que la tramitación de las observaciones, a diferencia de aquella que siguen los proyectos de ley en sus etapas anteriores, está sometida a una regla especialísima: el Congreso solo puede aprobarla o rechazarla, sin que tenga, en consecuencia, facultades para modificar el veto o dividir su votación. En los hechos, esto se traduce en que cada observación del Presidente de la República se aprueba o se rechaza por separado.

Acto seguido se refiere a la tramitación detallada de estas observaciones y a los tipos de vetos que pueden realizarse.

En todos estos casos –dice- la voluntad del Congreso se expresa como una unidad y, por ello, ambas cámaras deben coincidir en ella. Si una Cámara insiste y la otra no, o si una Cámara aprueba el veto aditivo y la otra no, se entiende que no hay insistencia ni adición.

Afirma que la reglamentación especialísima del veto hace que este siempre constituya una herramienta de *ultima ratio* que, por lo mismo, no es utilizada comúnmente.

Al tocar el tema de las insistencias, manifiesta que la Constitución de 1980 incorporó entre las facultades del Presidente de la República, en la tramitación de proyectos de ley, la posibilidad de insistir en caso de rechazos. A diferencia de las observaciones, las insistencias pueden plantearse cuando los proyectos de ley han sido rechazados o no han podido continuar su tramitación por falta de acuerdo.

Explica que la insistencia puede tomar dos formas: puede ser una habilitación para continuar con el trámite legislativo que una Cámara hace a la otra cuya mayoría se opuso a legislar. También puede ser una imposición que una Cámara le hace a la otra respecto al contenido de un proyecto de ley. Todo ello, si la Cámara que insiste lo acuerda por un quórum especialísimo que la otra no puede superar. En consecuencia, la lógica sobre la que se construye es la de un conflicto entre Cámaras, más que un conflicto entre fuerzas políticas.

Continúa este capítulo analizando los trámites que siguen a la aprobación de la ley, distinguiendo entre aquellos proyectos de ley que tienen normas sujetas al control obligatorio de constitucionalidad, de aquellos que no las tienen. Los primeros son comunicados al Presidente de la República, vía oficio, en el que se le consulta si hará uso del veto presidencial. En caso de no hacerlo, el Presidente envía un oficio a la Cámara de origen, la que, posteriormente, despacha el proyecto de ley al Tribunal Constitucional e informa sobre las normas que, durante la tramitación de la ley, fueron calificadas de rango orgánico constitucional.

El Tribunal Constitucional recibe el proyecto respectivo, le asigna un rol de ingreso y un relator. El Presidente de dicho Tribunal ordena traer los autos en relación y el asunto queda en estado de Tabla. Ya es tradición que las causas que emanan del control obligatorio tienen preferencia para su vista, respecto de las otras que conoce el Tribunal Constitucional. Una vez fallada la causa, el Tribunal Constitucional notifica al Presidente de la República y a la Cámara de origen. Esta, a su vez, debe enviar el proyecto al Presidente de la República para su promulgación, –el que se ha venido a llamar “oficio ley”– con exclusión de aquellos preceptos que hubieren sido declarados inconstitucionales por el Tribunal.

El oficio ley es incorporado en el decreto promulgatorio que elabora el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, firmado por el Presidente de la República y los ministros respectivos y luego enviado a la Contraloría General de la República para toma de razón. Tras este trámite esencial, el decreto promulgatorio vuelve al ministerio sectorial respectivo, que es el que tramita su publicación en el Diario Oficial.

En aquellos casos en que el proyecto despachado por el Congreso Nacional no contiene normas orgánicas constitucionales o no es interpretativo de la Constitución y, por lo mismo, no está sometido a control obligatorio de constitucionalidad, la Cámara de origen envía de inmediato el oficio ley. A continuación, el Presidente de la República debe decidir si hacer observaciones al proyecto despachado o promulgarlo. En consecuencia, en este caso no hay una comunicación oficial por medio de la cual se informe que no se ejercerá el veto.

Posteriormente, el autor se refiere al control del decreto promulgatorio, a diversas cuestiones de admisibilidad de los proyectos e indicaciones, a la participación en el proceso legislativo de los órganos jurisdiccionales y a la tramitación de los tratados internacionales.

En el capítulo V de su libro, Soto analiza la tramitación de las reformas constitucionales, explicando que ellas pueden iniciarse, según dispone el artículo 127 de la Constitución, por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional. Estas últimas solo tienen como limitación el número de parlamentarios que la suscriben; pero en relación con las reformas constitucionales, no existen materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Adicionalmente, efectúa diversos comentarios referidos a las reglas que se aplican a las observaciones en materia de reformas constitucionales, las comisiones mixtas en su regulación pasada y actual, además de la aplicación de la insistencia en este tipo de proyectos.

En el capítulo VI estudia en profundidad las materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Aclara que las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República tienen un ámbito de aplicación únicamente legislativo, esto es, circunscrito a la tramitación de los proyectos de ley. No implica, por lo tanto, una limitación parlamentaria en las demás atribuciones de ambas Cámaras, como son, entre otras, fiscalizar o proponer acuerdos. De este modo, no hay limitación alguna para que una comisión investigadora o un acuerdo de alguna de las Salas aborde estas materias.

Junto con lo anterior, cabe señalar que, no obstante que la Constitución en diversas disposiciones se refiere a que la iniciativa exclusiva alcanza a los “proyectos de ley”, esta también se extiende a las modificaciones que podrían efectuarse a mensajes y mociones, por la vía de las indicaciones.

Finalmente, sostiene que para legislar sobre materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República se requiere cumplir una solemnidad, consistente en que el proyecto de ley o la indicación respectiva que verse sobre esa materia debe estar contenida en un texto suscrito por el Presidente de la República. Según ha dicho el Tribunal Constitucional, no cabe la delegación del Presidente de la República a los ministros de Estado para suscribir indicaciones o mensajes.

Tampoco es admisible –agrega- la figura del patrocinio de mociones o indicaciones declaradas inadmisibles.

Otro tema relevante en el proceso de formación de la ley es el referido al mecanismo de las urgencias, es decir, al procedimiento que faculta al Presidente de la República para otorgar preferencia al despacho de los proyectos.

En el capítulo VII, El autor analiza lo que denomina “el mito y la realidad” de las urgencias, resaltando que el ejercicio de esta facultad presidencial está sometido a diversas reglas que, consecuentemente, generan obligaciones correlativas a las Cámaras y a las comisiones. La obligación más patente, pero no la más eficaz, es el plazo asociado a los diversos tipos de urgencia. Con todo, la práctica legislativa y las reglas infraconstitucionales han moldeado este mecanismo modificando radicalmente sus efectos. De este modo, la determinación de la agenda legislativa del Congreso Nacional no va siempre unida a la determinación de las urgencias.

En el capítulo VIII se explica en detalle la institución de las ideas matrices de los proyectos de ley, la cual fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico a través de la reforma hecha a la Constitución Política de 1925, por la ley N° 17.284 de 1970.

La Carta Fundamental de 1980 se refirió a este tema, en su artículo 69, al señalar que “Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

En esta parte de su obra, el autor realiza un análisis de la interesante jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia.

Soto finaliza el examen de este tema afirmando que la necesidad de presentar adiciones o correcciones que tengan relación directa con las ideas matrices de los proyectos de ley es un requisito constitucional exigido en el proceso de tramitación de la ley a partir de la reforma de 1970. En su momento se esgrimieron razones de “técnica legislativa”. Sin embargo, el respeto a las ideas matrices es también una exigencia sustantiva que fortalece la deliberación sobre los asuntos públicos y limita procedimentalmente el poder regulador del Estado.

Sebastián Soto concluye su obra haciendo un acabado estudio sobre las normas de quórum especial y los aspectos constitucionales, legales (capítulo IX), como también la práctica legislativa que rige la tramitación de la ley de presupuestos (capítulo X).

Al referirse a las normas de quórum sostiene que la Constitución establece en su artículo 66 que las normas interpretativas de los preceptos constitucionales requieren para su aprobación, modificación o derogación, de las 3/5 partes de los diputados y senadores en ejercicio. Aquellas que la Constitución declara como normas orgánicas constitucionales requieren de la concurrencia de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Y las normas legales que la misma Carta Fundamental califica como de quórum calificado se establecen, modifican o derogan por la mayoría absoluta de los mismos. En todas las demás normas basta la mayoría simple.

Junto con los quórums establecidos en el artículo citado, la Constitución también contempla otros más altos para cierto tipo de leyes específicas. Así el artículo 63, N° 16, establece que el quórum para aprobar leyes de indulto general o amnistía, que son siempre de quórum calificado, requerirá de las 2/3 de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos terroristas. Igualmente, la disposición decimotercera transitoria establece que las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio.

Por último, la Constitución y las leyes han incorporado diversos quórums especiales principalmente para el nombramiento de autoridades tales como ministros de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República o el Fiscal Nacional del Ministerio Público. Similares quórums se exigen para integrar los órganos directos de, por ejemplo, el Consejo para la Transparencia, el Consejo de Alta Dirección Pública, etc.

En materia de tramitación de la Ley de Presupuestos, destaca que la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público es un asunto de vital importancia para un país. En él confluyen aspectos financieros, legales, constitucionales, electorales, de política pública y economía política, entre otros. Su discusión crea un momento relevante para la opinión pública en la relación Ejecutivo-Legislativo y estresa las relaciones institucionales, tanto al interior del Poder Ejecutivo como en su relación con el Congreso Nacional. Por eso, el estudio de estas reglas –en constante evolución y revisión– merece un análisis detenido.



# CONVOCATORIA

HEMICICLO es una revista publicada por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile, que ofrece material para el análisis y la discusión del quehacer parlamentario, en lo que concierne a legislación, fiscalización y representación; además de las experiencias, reflexiones e investigaciones sobre el acontecer nacional e internacional, que constituyan un aporte al debate económico y político.

Los trabajos considerados para publicar, deben ser inéditos, no publicados en otras revistas o libros anteriormente. Excepcionalmente, el Consejo Editorial podrá aceptar artículos que no cumplan con este requisito. Las colaboraciones serán examinadas por el Consejo Editorial de la revista en cuanto a su interés académico, pero los contenidos serán de responsabilidad de sus respectivos autores.

Los artículos deberán cumplir con las siguientes exigencias formales:

- 1. El título debe ser descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. Los subtítulos deben presentarse debidamente numerados hasta 1.1.1; la extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros.
- 2. Los artículos deben incluir un resumen en castellano y en inglés, que describa sus aspectos principales en 100 palabras. El resumen en inglés, a solicitud del autor, podrá ser elaborado por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
- 3. Deben incluirse tres palabras claves, que en lo posible no se encuentren en el título del trabajo, para efectos de indización bibliográfica.
- 4. En la primera página, en una nota al pie, debe incluirse una breve reseña del autor que señale sus estudios y la institución en que los cursó, además de la actividad que desarrolla actualmente. Se sugiere incluir correo electrónico para posibles comunicaciones de los lectores.
- 5. La bibliografía debe presentarse siguiendo el formato ISO 690. Se encuentra disponible en internet: <http://www.academiaparlamentaria.cl>.
- 6. La tipografía debe ser calibre, tamaño 11, con un interlineado de 1,5 y sin saltos de línea entre los párrafos
- 7. Las contribuciones deben ser remitidas en formato word al correo electrónico: [academiaparlamentaria@congreso.cl](mailto:academiaparlamentaria@congreso.cl).
- 8. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad o consistencia con el estilo y formato de la revista.
- 9. El plazo de entrega de colaboraciones para el próximo número vence el 30 de junio de 2017.



**Ensayo sobre el problema epistemológico de la representación política:  
una aproximación foucaultiana**

*Nicolás Freire*

**Reconstruyendo la confianza en el Congreso Nacional de Chile: de las  
palabras a los hechos**

*Luis Rojas*

**Inclusión política de los y las migrantes**

*Jaime Esponda*

**Implementación de la Iniciativa Popular de Ley en la nueva Constitución  
de Chile**

*Cristián Lizama*

**El sueño de una nueva Constitución**

*Benjamín Monsalve*

**Una nueva Constitución para Chile: ¿fin de la transición?**

*Luciana Antilen*

**Una nueva Constitución para Chile: En busca de la identidad Nacional**

*Ismael Garrido*

**Comentario sobre el libro “Congreso Nacional y Proceso Legislativo.  
Teoría y Práctica”, de Sebastián Soto Velasco.**

*Luis Rojas*