Boletín Nº 13.108-07

Proyecto de ley, de los Honorables Senadores señor Harboe, señora Goic, y señores Huenchumilla, Quintana y Pugh, que regula, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el derecho de petición.

En términos generales, el derecho de petición es aquel que tienen los ciudadanos para dirigir peticiones a los poderes públicos que señalen las leyes sobre materias de su competencia. A partir de esta definición, es posible identificar dos rasgos distintivos de este derecho: sujeto pasivo y materia. Así, las peticiones solo pueden formularse a los poderes públicos y no a personas naturales o jurídicas. Se dirigen a las autoridades determinadas por la ley. Con respecto a la materia, deben encontrarse dentro del ámbito de atribuciones establecidas por el ordenamiento para un determinado órgano público.

Ahora bien, no toda relación entre ciudadano y alguno de los poderes públicos se realiza en ejercicio del derecho mencionado. En efecto, cuando se recurre a los tribunales de justicia solicitando la resolución de un conflicto de relevancia jurídica, acá opera otra figura, que es la "acción". De acuerdo con el fallecido procesalista uruguayo Eduardo J. Couture esta última es el "poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarla satisfacción de una pretensión"[1]. En el ámbito nacional, Alejandro Romero la define como un "derecho subjetivo público, dirigido a los órganos jurisdiccionales, para obtener de estos la protección de los derechos e intereses legítimos"[2]. Contribuye a clarificar lo anterior lo señalado por el profesor Humberto Nogueira: "el derecho de petición tampoco es un equivalente al derecho de acceso a la jurisdicción a través de acciones y recursos, ya que dicha materia está cubierta por el artículo 19 N° 3 en armonía con el artículo 76 de la Constitución que aseguran el derecho a la jurisdicción..."[3]. El mismo autor agrega, más adelante, un importante elemento diferenciador entre ambas figuras al precisar: "en el caso de las acciones y recursos judiciales se requiere, por regla general, un

---

[1] Couture, Eduardo. 2005. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Editorial b de f Montevideo. Buenos Aires.

[2] Romero, Alejandro. 2006. Curso de Derecho Procesal Civil. La acción y la protección de los derechos, tomo 1. Editorial jurídica de Chile. Santiago.

[3] Nogueira, Humberto. 2008. El Derecho Constitucional de Petición y su insuficiente regulación legislativa en Revista de Derecho Universidad Católica del Norte. Año 15, N°2. Coquimbo.

interés legítimo para actuar, lo que no es necesario en el ámbito del derecho de petición, donde pueden plantearse temas de interés general como de interés particular, lo que posibilita pueda conocer cuestiones que de ninguna otra forma podría haber conocido"[4]. Aun cuando históricamente es probable que el derecho de acción haya sido una manifestación o consecuencia del derecho de petición, en la actualidad se entiende que se trata de dos derechos autónomos y separados.

Del mismo modo, tampoco hay que confundirlas con los recursos administrativos, ya que éstos pretenden anular o modificar los actos administrativos, esto es, impugnar una decisión de la autoridad, mientras que las peticiones lo que pretenden es provocarlos o producirlos, y menos aún con un recurso administrativo extraordinario, por lo que el derecho de petición no puede ser utilizado para dejar sin efecto actos administrativos que, siendo susceptibles de recursos, no fueron impugnados.

En ese sentido, el derecho de petición permite a los ciudadanos poner en conocimiento de la autoridad competente respectiva inquietudes, necesidades y planteamientos fuera de los recursos administrativos y procedimientos legislativos y judiciales formalizados.

El contenido de este derecho corresponde a la facultad para proponer la petición sin que de ello pueda derivarse perjuicio alguno para el peticionario. En relación con el análisis propiamente tal de la pretensión planteada, la doctrina ha señalado que los organismos están obligados a tomarlas en consideración, es decir, existe derecho a que sea examinada y se le dé curso. La obligación de resolver las peticiones por parte de los poderes públicos ha sido objeto de discusión por la doctrina, sin embargo, al respecto, se ha señalado que se trata un derecho de contenido formal, puesto que no considera la posibilidad de obtener una respuesta favorable a lo solicitado; pero sí a una resolución fundada, dictada de conformidad a un procedimiento. La autoridad solo está obligada a tramitar la petición y responderla razonadamente, pero la respuesta no implica necesariamente la satisfacción o respuesta positiva de lo solicitado por el

[4] Ibídem.

peticionante, basta la existencia de una respuesta fundada o motivada..."[5]

De esta forma, es perfectamente posible para el poder público denegar una petición por diversas razones, ya sea de oportunidad o conveniencia política, por estimar que existe un interés público y social predominante, por carecer de presupuesto o a raíz de la priorización de otras necesidades a realizar por el órgano político de acuerdo con su estructura programática. Asimismo, también podrá declararse inadmisible cuando se pida algo prohibido por la ley, por no reunir los requisitos formales de toda petición dirigida a la autoridad o cuando esta contenga insultos o amenazas.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA.[6]

Desde la Edad Media hay antecedentes históricos que dan cuenta de la existencia y reconocimiento de este derecho, el cual era ejercido por los súbditos ante el rey, ya sea para pedir misericordia o para la reparación de toda clase de injusticias. Tanto en Castilla como en Aragón los reyes dedicaban varios días a recibir en lugar público a los súbditos para que estos pudieran formularles peticiones. Sin embargo, su cuna se sitúa en Inglaterra, debido a su consagración indirecta en la Carta Magna impuesta al Rey Juan sin Tierra por sus barones en 1215, que establecía: "Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus, rectum vel iustitiam (No venderemos, denegaremos ni retrasaremos a nadie su derecho ni a la justicia).

Un par de siglos después, ya en 1628 adquirió un perfil más definido, puesto que ese año la Cámara de los Comunes optó por resistirse a los abusos de Carlos I para financiar su participación en la guerra de los treinta años, mediante la presentación de un documento denominado Petition of Rights, donde se exigía una serie de garantías y derechos, incluyendo el derecho a dirigir solicitudes al rey. Cabe mencionar que este documento es considerado uno de los

---

[5] Ibídem.

[6] Canales, Patricia y Loiseau, Virginie. 2003. El derecho de petición en la Constitución de 1980 y en la legislación de España, Estados Unidos y Francia. Serie estudios BCN, año XIII, no. 273. Santiago. Disponible en: https://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro273.pdf

antecedentes más importantes del constitucionalismo moderno. Aunque es en 1689, dentro del marco de la llamada "Revolución Gloriosa", donde se produce la ratificación de este derecho, a través del Bill of Rights, que en su artículo 5 señalaba "es un derecho de los súbditos presentar peticiones al Rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios".

Posteriormente, se regula en la Constitución francesa de 1791 como un derecho abierto a todos los hombres, incluso a aquellos que no gozaban de derechos políticos en términos de reconocer la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente. En ese contexto, "el derecho de petición constituía un mecanismo de corrección del sufragio político restringido adoptado por la Constitución de 1791, que había distinguido entre ciudadanos activos y pasivos. Gracias a este derecho, todos los ciudadanos podían tener una participación secundaria e indirecta en el ejercicio del poder legislativo; los ciudadanos que no gozaban de sufragio político no podían, de esta manera, rehusar la obediencia de las leyes bajo el pretexto que no estaban representados en las votaciones, ya que el derecho de petición les permitía pedir la reforma o mejora de las mismas; para los ciudadanos activos representaba un correctivo al gobierno representativo que permitía recordar a sus diputados sus deseos y proyectos. Por lo tanto, el derecho de petición constituía en esta etapa histórica un instrumento de legitimidad democrática"[7]. Como consecuencia de lo anterior, este derecho es considerado como una influencia en el desarrollo de otros de gran importancia, como el de manifestación, reunión o asociación.

Por su parte, la primera enmienda de la Constitución norteamericana establece: "El Congreso no aprobará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios", garantizando de esta forma el derecho de petición ante las autoridades.

Más adelante, este derecho se incorporó en casi la totalidad de los textos

[7] Ibídem.

constitucionales, generalmente en su parte dogmática, considerando en ellos referencias ocasionales para su ejercicio ante el Parlamento.

EL DERECHO DE PETICIÓN EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO Y SU DISPAR REGULACIÓN.

Nuestra Constitución Política consagra el derecho de petición como un mecanismo por el cual los ciudadanos pueden dirigirse a las autoridades con el propósito de conocer el fundamento de las decisiones que los afectan. Así, de acuerdo con el artículo 19 N° 14 se 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.”

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 24 dispone: "Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivos de interés general, ya sea en interés particular, y el de tener pronta resolución".

A partir de la lectura de ambas disposiciones, es posible señalar que este derecho se encuentra regulado en 'nuestro ordenamiento, pero con ciertas particularidades. La norma del artículo 19 N° 14 pareciera estar bien configurada, permitiendo su ejercicio en términos amplios, al enunciar que pueden referirse "sobre cualquier asunto", y estableciendo como único requisito su formulación en términos respetuosos y convenientes. Al respecto, llama la atención el empleo de la expresión "convenientes", además de no incluir derecho de respuesta a la petición planteada. Estos dos elementos no es posible identificarlos en los textos constitucionales del derecho comparado, los cuales en su totalidad hacen hincapié en los términos respetuosos en que debe plantearse la petición, omitiendo su conveniencia. Sin embargo, lo realmente preocupante es la no consagración del derecho de respuesta.

Ahora bien, al examinar las Actas de la Comisión Ortúzar[8] es posible apreciar que

[8] Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, sesión 125-127. Disponible en: https://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas_oficiales-r

precisamente este fue el tema más debatido, aprobándose finalmente por los comisionados la obligación de la autoridad de dar respuesta expresamente en el texto constitucional. En efecto, la redacción acordada por la referida comisión fue la siguiente: "Es obligación de la autoridad dar respuesta a las peticiones que se le formulen, sin perjuicio de las restricciones que establezca la ley". Sin embargo, cuando la propuesta fue conocida por el Consejo de Estado, éste último decidió eliminar la disposición recién citada, lo cual fue confirmado por la Junta de Gobierno y el texto definitivo, que se mantiene intacto hasta el día de hoy. Incluso, después de haber zanjado el debate en torno a la obligación de respuesta, el señor Silva Bascuñán habla de dos evidentes "encargos" a la legislación pertinente a fin de complementar la regulación constitucional: determinar la sanción para el funcionario que no cumple la obligación y el efecto del silencio por parte de la autoridad[9]. Ninguno de ellos fue acogido, reafirmando una de las conclusiones expuestas por el profesor Nogueira: "El derecho de petición constituye uno de los derechos menos perfilados de la Carta Fundamental y con una construcción dogmática menos desarrollada, con una insuficiente regulación legal, la que solo se refiere a ámbitos parciales del mismo”[10].

Siguiendo lo apuntado por el mismo autor, el ejercicio de este derecho se ha ido regulando parcialmente a través de diversos cuerpos normativos, pero fundamentalmente en el ámbito de la administración. Así, según el artículo 8° de la ley N° 18.575: "Los órganos del Estado actuarán por propia iniciativa en cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites"

Por su parte, la ley N° 19.693 que modificó la Ley de Bases, a propósito de la publicidad de los actos administrativos y de los documentos que le sirvan de sustento o complemento, permite en su artículo 11 bis solicitar por escrito tal documentación al jefe del servicio respectivo, encontrándose este último obligado a responder: "El jefe superior del órgano requerido deberá pronunciarse sobre la

[9] Ibídem.
[10] Nogueira. Op. cit., p.89.

petición, sea entregando la documentación solicitada o negándose a ello, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas contado desde la formulación del requerimiento, o desde la expiración del plazo concedido al tercero afectado, en el caso previsto en el inciso séptimo".

A su turno, el artículo 11 ter complementa y asigna eficacia a la disposición anteriormente citada, mediante el establecimiento de una acción judicial ejercida ante juez de letras del domicilio del órgano de la administración requerido, no solo ante rechazo expreso sino que también ante la falta de pronunciamiento frente a la petición (silencio administrativo). En suma, la pasividad de la Administración ante un requerimiento de un particular es considerada por el legislador como una situación antijurídica, sancionando penalmente incluso a aquellos funcionarios que impidieren el ejercicio del derecho de petición.

Complementa aquellos preceptos, las normas de la ley N° 19.880 sobre bases de los procedimientos administrativos, regulando cuándo y cómo comienza; se desarrolla y concluye un trámite o solicitud presentada ante organismos públicos. Los derechos de las personas frente a la administración, quiénes tienen capacidad, interesados, plazos para resolver, así como el silencio positivo y negativo, entre otros aspectos.

No obstante lo anterior, fuera del ámbito administrativo, no existe una regulación adecuada del derecho de petición ante los órganos que integran el Congreso Nacional[11].

EL DERECHO DE PETICIÓN COMO HERRAMIENTA DE CONEXIÓN ENTRE LOS CIUDADANOS Y LOS PARLAMENTARIOS.

Las movilizaciones que se han venido desarrollando en los últimos años, y especialmente el gran estallido social desatado el pasado mes de octubre en nuestro país, han llevado al primer plano del debate la cuestión de la representatividad del Congreso y de la participación directa de la sociedad en el ámbito político. Sin ir más lejos, en la actualidad no existen ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado cauces que contemplen la participación de las

[11] Ibídem

personas para poder expresar sus opiniones, hacer sugerencias, solicitar la discusión de ciertas materias consideradas relevantes y en general elevar sus quejas.

Para diversos autores, el ejercicio de este derecho puede cumplir un importante papel en aquellas situaciones de crisis, cumpliendo una verdadera función de "válvula de seguridad" que permite la expresión pacífica de las quejas y agravios ciudadanos y evita el recurso a la violencia o, cuando menos, la utilización de medios coactivos para forzar la voluntad de los poderes públicos[12].

En ese sentido, en el desarrollo actual del trabajo parlamentario, la articulación de mecanismos que permitan poner de relieve directamente la posición de los grupos sociales afectados por el texto de los proyectos debatidos a través de la presencia en las cámaras de sus representantes, trae aparejado diversas consecuencias positivas. Además de abrir un cauce para la obtención de información sobre la realidad, permite la llegada de opiniones autorizadas sobre la materia objeto de los proyectos, refuerza la legitimidad del Congreso y proporciona mayor transparencia al procedimiento legislativo y en general a la labor desarrollada por el poder legislativo. Al respecto, quisiéramos detenernos especialmente en la legitimidad, puesto que hoy la dinámica del procedimiento legislativo contribuye a que el debate parlamentario quede circunscrito a un intercambio entre las posturas de los distintos grupos políticos, un intercambio en el que gran parte de la ciudadanía percibe al Parlamento como un ámbito cerrado en sí mismo donde las discusiones vertidas ahí se alejan de los reales intereses de la sociedad.

Para el politólogo británico David Beetham un Parlamento democrático para que sea percibido como tal debiese responder al menos a cuatro criterios fundamentales: ser representativo, de la diversidad social y política de la ciudadanía; ser transparente, en tanto abierto a la ciudadanía y regirse por reglas de transparencia en su funcionamiento; ser accesible, involucrando a los ciudadanos en la labor parlamentaria; ser responsable de sus actos; y ser eficaz,

[12] 12 Canales, y Loiseau. Op. cit., p. 28.

en la organización de sus actividades y en el desempeño de sus funciones legislativas.

Es del todo evidente que estos elementos son vitales para abordar desde el Parlamento la relación con los ciudadanos. Es el camino tanto para responder las expectativas de los electores, como para reforzar su legitimidad y la del sistema democrático en general. Sólo con democracias más robustas y de calidad, las sociedades transitarán hacia el desarrollo equitativo, próspero y sostenible. Por lo tanto, es esencial fortalecer la gobernabilidad y promover la participación de la sociedad civil en espacios de deliberación y decisión.

En el año 1995 los exsenadores Sergio Bitar y Ricardo Núñez ingresaron a este Congreso el primer proyecto sobre iniciativas ciudadanas de ley. A la fecha son 18 las mociones parlamentarias que persiguen que los ciudadanos elaboren proyectos de ley para su posterior tramitación legislativa. Sin embargo, ninguna de ellas ha contado con el respaldo suficiente para convertirse en Ley de la República.

Parece incomprensible que Chile aún no tenga en su marco jurídico una normativa de esta naturaleza, más aún al constatar la cantidad y diversidad de países que la poseen. Además de la Unión Europea, Alemania, Suiza, España, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay son naciones que permiten que ciudadanos puedan presentar iniciativas al poder legislativo para su discusión y eventual sanción.

En materia de peticiones, no son pocos los parlamentos o congresos nacionales que tienen normada esta materia. Alemania, Australia, España, Holanda, Canadá y Gran Bretaña tienen incluso comités o comisiones de peticiones que evalúan las solicitudes que ingresan los ciudadanos.

En el caso del parlamento británico, el ejercicio de ingreso de petición ha obtenido bastante notoriedad, a propósito del Brexit. Seis millones de firmas electrónicas consiguieron registrar una petición ciudadana en el portal del parlamento británico. Se trataba de una petición que exigía a la Cámara de los Comunes debatir sobre la revocación del artículo 50 del Tratado de Lisboa, todo

con el objetivo de evitar la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

La petición se debatió el 1 de abril de 2019 en la Cámara de los Comunes, y en paralelo el gobierno respondió que no revocará el artículo 50 y honrará el resultado del referéndum de 2016.

Para lograr su discusión en el Parlamento, una petición en el Reino Unido debe reunir al menos 100 mil firmas, las cuales pueden ser digitales o físicas. El Parlamento puede decidir no presentar la petición a un debate si el tema ya se ha debatido recientemente o si hay un debate programado en el futuro cercano. Si este es el caso, el Parlamento se compromete a informar a las personas de cómo pueden encontrar información sobre los debates parlamentarios.

Asimismo, los parlamentarios pueden considerar una petición aun cuando ésta no haya conseguido las 100.000 firmas. Ante ese panorama, el Parlamento podría contactarse con los creadores de la petición o invitar a organizaciones afines a la materia o a ministros o representantes del poder Ejecutivo con el propósito de iluminar o contribuir al debate.

Tanto en el Parlamento británico, como en aquellos en que reciben peticiones ciudadanas, existe una comisión adhoc que evalúa las solicitudes. Son los llamados comités o comisiones de peticiones, las que tienen como principales funciones: Solicitar más información a los creadores de la petición, extender invitación a las sesiones de la comisión a los creadores de la petición, pedir antecedentes al gobierno o a otras instituciones, pedir a otro comité parlamentario que investigue el tema de la petición y proponer que se debata una petición.

En Cámara de los comunes de Canadá la experiencia es similar a la británica. Existen peticiones en papel que se han presentado por más de un siglo. Cada año se ingresan más de 1500 peticiones en este formato y más 200 en la modalidad digital que debutaron en 2015.

El procedimiento digital consiste en crear una petición con la firma verificada de al menos cinco canadienses o residentes de Canadá. Los peticionantes requerirán la autorización de un miembro del parlamento. Una vez logrado aquello, se abre un plazo de hasta 120 días para adherir a la petición y luego de conseguir al menos 500 firmas verificadas se procede a contestar o poner en tabla la solicitud ciudadana.

Creemos que el derecho de petición puede constituir un canal privilegiado de comunicación entre ciudadanos y congresistas, convirtiéndose en uno de los medios encargados de recordar a quienes ejercen cargos públicos el carácter de servicio a la comunidad que debe orientar su actuación. Específicamente en lo referido a la formación de la ley, de acuerdo con el estudio La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno[13] del PNUD, "al analizar los distintos cuerpos legales que regulan el trabajo del Congreso, es posible concluir que la participación de la sociedad civil está débilmente presente en términos normativos formales". El mismo estudio, en sus recomendaciones, identifica cuatro áreas donde es posible hacer mejoras incluyendo dentro de ellas la necesidad de institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso legislativo, señalando al efecto: "... se recomienda incorporar de manera explícita en la Ley Orgánica del Congreso Nacional y en los reglamentos de ambas cámaras, el propósito de la participación de la sociedad civil, los espacios y mecanismos de participación existente, incluyendo sus objetivos y procedimientos. Lo anterior debería realizarse para todos los espacios y mecanismos, pero especialmente para el trabajo de las audiencias públicas de las comisiones de ambas cámaras”[14].

Es sobre la base de estos antecedentes que vengo en proponer el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Modificase la ley N° 18.918 orgánica constitucional del Congreso Nacional, en el siguiente sentido:

1. En el artículo 20, inciso 5:

Incorporase, a continuación del punto aparte que pasa a ser seguido, la siguiente oración: "Asimismo, cada cámara deberá tener una comisión de peticiones encargada de examinar y resolver aquellas que reciba."

---

[13] Disponible en: https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic governance/la-participacion-de-la-sociedad-civil-en-el-proceso-legislativo-.html

[14] Ibídem.

2. Para agregar un nuevo artículo 8 bis:

En virtud del derecho consagrado en el artículo 19 N° 14, cinco personas naturales de manera conjunta podrán dirigir peticiones al Senado y a la Cámara de Diputados sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de sus atribuciones, de conformidad a lo establecido en el presente artículo y en sus reglamentos respectivos, sin que de su ejercicio pueda derivarse perjuicio alguno. Las peticiones deberán expresarse por escrito, electrónicamente, a través de clave única, incorporando el nombre de los peticionarios, su firma, forma de notificación, objeto y destinatario de la misma.

Cada cámara deberá contar en sus respectivos sitios web con un área específica donde se ingresarán las peticiones, que deberán mantenerse en línea durante un periodo máximo de 6 meses, con el propósito de que puedan sumarse a ellas nuevos peticionarios. Habiéndose reunido la firma de a lo menos 10.000 personas, la Comisión de Peticiones informará de lo anterior al presidente de la corporación, quien deberá convocar a sesión especial, específicamente destinada a tratar el asunto promovido.

Con la reunión de a lo menos 5000 firmas, la petición deberá ser examinada por la Comisión de Peticiones, que podrá:

1°. Remitirla a la comisión competente en atención a la materia de que se trate o a aquella que ya estuviere conociendo del asunto.

2°. Radicarla en los comités parlamentarios a fin de que éstos, si lo estimaren pertinente, promuevan alguna iniciativa de ley o proyecto de acuerdo al respecto.

3°. Remitirla, a través del presidente de la respectiva cámara, a la autoridad administrativa que corresponda. En este último caso, si el organismo al que se remitiese la petición se considera competente en la materia, informará dentro de un plazo acotado, las medidas adoptadas o que se adoptarán sobre al asunto planteado.

4°. Archivarla en la forma y en los casos que el reglamento lo disponga.

Los reglamentos de las respectivas cámaras establecerán las disposiciones relativas a titulares, destinatarios, admisibilidad, objeto, tramitación y respuesta vinculadas al ejercicio de este derecho.