Reforma constitucional que establece y regula el referendo revocatorio de los cargos de elección popular que indica

Boletín N°9942-07

Nuestro régimen jurídico constitucional presenta graves falencias en lo concerniente al resguardo de nuestras instituciones democráticas. En efecto, la coyuntura nos ha demostrado que parlamentarios pueden haber cometido (e incluso confesado) hechos graves que cuestionen su independencia, desprestigien las instituciones y afecten gravemente a nuestra democracia. Si el hecho no es constitutivo de delito, el Parlamentario cuestionado se mantendrá en su cargo hasta que concluya su mandato agravando aún más la crisis de representatividad. Esto es así por cuanto el parlamentario que ha afectado gravemente la fé pública se encuentra incluso impedido de renunciar (artículo 60 Constitución Política de la República).

Es en este escenario que los Diputados firmantes, venimos en actualizar el contenido del boletín 4330-07, el cual propone modificar la Constitución Política de la República para establecer un régimen de revocación de mandato a los cargos de elección popular, vía referendo.

1.- Fundamentos.- Para el profesor LOEWENSTEIN, "el sistema electoral o técnicas electorales son los medios a través de los cuales el pueblo, como depositario del poder soberano, determina a los candidatos y a los partidarios que deberán representarlo en el Parlamento y en el Gobierno"[1]. Lo anterior asume implícitamente la necesidad de que las técnicas electorales permitan que los resultados de una elección reflejen honrada y exactamente la voluntad de los electores.

[1] LOEWENSTEIN, Karl, *"Teoría de la Constitución"*, pág. 334, 4ª reimpresión, Editorial Ariel Derecho, Barcelona 1986.

Históricamente, la doctrina de la *representación política* adquiere relevancia a partir de la experiencia independentista americana y la revolución francesa hacia fines del Siglo XVIII, sin perjuicio de las diversas doctrinas que explican su naturaleza, "la representación es la acción de representar, que significa la relación que se establece entre los miembros de un grupo humano jurídicamente organizado (representado) con un órgano (representante), en cuya virtud la voluntad de este último se considera como expresión de la voluntad de aquel"[2]. De este modo, la representación engloba dos características estructurales en el ámbito de las democracias, por una parte es el reflejo de la reproducción de los mandatarios o autoridades públicas, ya en forma directa como cuando votamos por un Alcalde, ya por medios indirectos toda vez que el Presidente –elegido por los ciudadanos– elige a una persona para el cargo de Ministro de la Corte Suprema. Por otra parte, es la expresión de una relación directa entre iguales con la finalidad de responder a intereses de los electores. Ahora bien, esa representación no tiene ni puede tener otro fundamento que no sea la de traducir los intereses del electorado en actos de gobierno (¿si no para qué elegir?).

Los detractores de un aspecto tan radical de la autonomía democrática de un pueblo, sostendrán que ello lo único que generará será inestabilidad, por lo que a cambio de un interés supuestamente superior y anterior a los individuos, inmanente, deducido por ellos, disponen una mecánica de invariabilidad que imposibilita el ejercicio del mandato o la representación democrática con el fin de garantizar la estabilidad. Existen dictaduras que son muy estables y no por eso se transforman en países o sociedades en la que deseamos vivir, ni diremos que sus sistemas de selección de gobernantes son democráticos. Sin embargo, en democracia el poder político se legitima continuamente, desde su asunción hasta su deceso, por la voluntad de los electores. Esto es tan así, que todos los gobiernos, para revisar su legitimidad, sondean los niveles de satisfacción del

[2] VERDUGO, Mario, GARCÍA BARZELATTO, Ana María, *"Manual de Derecho Político",* Tomo II, p. 179, 3ª edición, Editorial Jurídica de Chile, 2004

electorado. Quienes gobiernan, ejercen un mandato que emana de los ciudadanos. Sin embargo, dicho mandato es irrevocable y las actuales causales de revocación operan sólo en razón de criterios preestablecidos, por lo general a nivel constitucional, vinculados a cierta inaptitud moral o física sobreviniente de los gobernantes para desempeñar el mandato conferido. Si bien la voluntad ciudadana es directa y crucial para conferir el mandato, resulta intrascendente para revocarlo, generándose mecanismos de indisposición de los gobernantes muchas veces paternalistas y antidemocráticos, independientes a la voluntad popular.

Ante el auge y desarrollo de la democracia "los ordenamientos constitucionales han adoptado ciertos mecanismos dirigidos a incorporar más estrechamente al ciudadano al proceso de adopción de decisiones políticas"[3], tales son las que en doctrina se denominan *instituciones de democracia semidirecta*, las que consisten en *un conjunto de técnicas mediante las cuales se consulta al cuerpo electoral sobre asuntos específicos de trascendencia política*, tales como un texto normativo, una decisión política o la manifestación de confianza a un gobernante, es en este contexto que se encuentra la denominada *"destitución popular"* o *"revocatoria"* o *"recall"* que es la facultad del cuerpo electoral para solicitar que se someta a la consulta de la ciudadanía la expiración del mandato de un gobernante antes del término de su período, si el resultado de la consulta es adverso este debe cesar en sus funciones de inmediato. Como bien expresa el profesor BIDART, "la destitución puede ser individual cuando se limita a revocar el mandato de un funcionario o colectiva, cuando se dirige a disolver un cuerpo pluripersonal"[4]. La *revocación del mandato conferido*, en tanto mecanismo de control de las actividades de la administración, debe ser devuelto a quienes han conferido el poder, para que las autoridades no olviden que son los ciudadanos ante quienes deben responder y a cuyo servicio, por otra parte, se encuentran. Con esta finalidad, el *referéndum revocatorio* se presenta como una posibilidad cierta y oportuna de los ciudadanos de manifestar su

[3] VERDUGO, Mario, GARCÍA, Ana María, *"Manual de Derecho Político",* ob. cit., p. 192.
[4] BIDART CAMPOS, Germán, *"Derecho Político",* p. 388, y ss., Ed. Aguilar, Madrid, 1967.

descontento y revocar el mandato conferido, si los mandatarios no han obrado en conformidad a las expectativas de los gobernados.

2. Derecho comparado.- La presente propuesta no es novedosa en el ámbito comparado, pues, otras legislaciones han contemplado este mecanismo y se aplica a muy diversas autoridades: desde representantes locales y regionales, hasta jueces y presidentes. Existen distintas experiencias en materia de revocación de mandato en Latinoamérica, entre ellas podemos citar a México, donde en alguna de las Constituciones de sus Estados miembros se contempla el sistema de revocación del mandato, así, por ejemplo, el artículo 27 de la Constitución Política de Chihuahua prescribe que: "*Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario*". A su vez, es interesante el caso del artículo 30 de la Constitución del Estado de Yucatán, fracción XLI, que contempla un mecanismo matizado de revocación, donde es el Congreso quien se encuentra facultado para disponer la revocación una vez que le sea solicitado por el 75% de los electores.

En la Argentina existen, por su parte, la revocación de mandato en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en las Constituciones de Misiones y Neuquen, la de Tierra del Fuego de mayo de 1991. El mismo instituto se halla también especialmente contemplado en las Constituciones del Chaco, Chubut (ambas de octubre de 1994) y La Rioja (agosto de 1986, reformada en 1998 y 2002). El Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires dispone para la segunda parte de la revocación, consistente en una votación electoral, que

esta sólo se verificará en el caso de que se alcance un número de votos favorables a la iniciativa que supere el cincuenta por ciento (50%) de los inscritos en el padrón respectivo

El caso Venezolano, es digno de atención, en su artículo 72, la Constitución regula este sistema de revocación señalando que: “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor de veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria a un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato” Como se sabe, en Agosto de 2004, y aplicándose las normas mencionadas, se votó el referendo revocatorio al que fue llevado el Presidente Chávez, quien finalmente mantuvo su cargo.

Ahora bien, no sólo Latinoamérica posee consultas revocatorias; existen disposiciones constitucionales y legales en 26 estados de los Estados Unidos que facultan a los electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos, introduciendo la pregunta respectiva en la papeleta de un referéndum antes de la finalización de su período.

Resulta interesante considerar la distinción hecha por algunas cortes norteamericanas en el sentido de desentrañar el sentido de la consulta: si es sancionatoria o si sólo produce un efecto político. En el primer caso el acusado tiene derechos asociados a todo acusado, defensa, prueba y fallo razonado, pero si la revocación es solo política fundada en el descontento, el funcionario no tiene derecho a defensa y opera solo la voluntad de Dios. Ahora bien, al parecer la corrupción gubernamental y la falta de representatividad de las instituciones del gobierno, durante el período inmediato después de la guerra civil de los Estados Unidos, generaron varios movimientos de reforma incluyendo a los populistas cuya agenda pretendía devolver a los ciudadanos el control del gobierno. Ellos sugerían el referéndum de destitución, de iniciativa y de protesta. Los últimos dos fueron autorizados por primera vez por una enmienda constitucional en Dakota del Sur en 1898. La primera entidad gubernamental en adoptar la destitución fue la ciudad de Los Angeles, cuyo estatuto de 1902, también incluyó la iniciativa y el referendo.

Suiza, por su parte, posee consultas revocatorias en sus cantones para ciertos representantes, aunque en general regulado en el ámbito constituyente, desde 1848.

3. Ideas matrices.- Aunque es difícil determinarlo con exactitud, se parte del supuesto que la existencia de la destitución estimula a los funcionarios públicos a ser más responsables con sus electores. La amenaza del uso de la destitución puede hacer reflexionar más a los funcionarios electos, sobre sus posiciones y conductas en determinados temas; y a la vez animar a los votantes a jugar un rol de supervisión más activo en relación a los funcionarios electos.

A este respecto, útil resulta recordar una frase de Jean Jacques Rousseau: *"El pueblo inglés cree que es libre, se equivoca; solamente es libre cuando elige a sus representantes al Parlamento. Tan pronto como son electos éstos, el pueblo se convierte*

en esclavo, ya no es nada. Durante los breves momentos de su libertad, el uso que hace de ella merece que la pierda".

Es necesaria la propuesta de reforma, en la búsqueda de acortar la distancia entre la ciudadanía y las instituciones de representación y de gobierno, transitar de la periódica participación de los electores en los procesos comiciales, a la participación ciudadana en un sentido más pleno. Aunque se ha dicho que al ser el sistema de elección impersonal o secreto no hay manera de saber si los electores, quienes por reglas predispuestas han logrado imponer su opinión por sobre los otros, se encuentran efectivamente disconformes con la gestión de su mandatario. Sin embargo, a pesar de poder considerar plausibles las críticas, nuestra posición es que el gobernante es un mandatario de los ciudadanos, un delegado a quien se le encomienda la tarea de gobernar, de forma que si la confianza depositada en él decae significativamente, el pueblo, su mandante, tiene la legítima aspiración de destituirlo, expresando su opinión en una forma prescrita por la Constitución y las leyes, consagrando el mecanismo de revocación, desarrollado en el ámbito de las formas de democracia semi directas, sobre la base del procedimiento indicado en el articulado que se desarrolla más adelante.

Es por eso que sobre la base de estos antecedentes venimos en proponer el siguiente proyecto de reforma constitucional:

Proyecto de Reforma Constitucional.

Art. Único.- Modifíquese la Constitución Política de la República en el siguiente sentido:

1.° En el inciso primero del artículo 5, intercálese a continuación de la palabra "plebiscito" seguida de una coma, la expresión *", del referendo revocatorio"*.

2.° En el inciso segundo del artículo 15, intercálese a continuación de la palabra "elecciones", seguida de una coma la expresión *", referendo revocatorio"*.

3.° Agréguese un nuevo inciso primero al artículo 60 de la Constitución quedando los actuales incisos como 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 respectivamente, del siguiente tenor: *"Cesará en su cargo el Diputado o Senador al que se le hubiere revocada el mandato en un referendo especialmente convocado al efecto"*.

4.° Agréguese a la Constitución Política de la República de Chile, un nuevo Capítulo XVI sobre referendo revocatorio:

CAPÍTULO XVI

EL REFERENDO REVOCATORIO.

Art. 130. *Los cargos de Senadores, Diputados, Alcaldes, Concejales y Consejeros Regionales son revocables de acuerdo a las condiciones que establezcan la Constitución y las leyes.*

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

Si el cincuenta por ciento más uno del número de electores y electoras, hubieren votado a favor de la revocatoria, y siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los sufragantes que participaron en la última elección respectiva, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato al reemplazo de conformidad a lo dispuesto en el art. 51 de esta Constitución.

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

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

VLADO MIROSEVIC VERDUGO
Diputado de la República
Partido Liberal de Chile