Modifica la Constitución Política de la República, estableciendo el deber de rendición de cuentas de los órganos y Magistraturas Públicas y la institución del voto programático
Boletín N° 7716-07

VISTOS:

Lo dispuesto en el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, lo prevenido la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y lo establecido por el Reglamento de la H. Cámara de Diputados.

CONSIDERANDO:

1° Que a contar de la década de los años ochenta del siglo recién pasado, se inició en América Latina un proceso de democratización acelerada que permite hoy en día contar en la inmensa mayoría de los países latinoamericanos con gobiernos elegidos de conformidad a las reglas de la democracia liberal, mediante elecciones libres, con garantías de igualdad entre todos los contendientes políticos.

Sin embargo, a medida que han transcurrido los años la inicial adhesión de grandes contingentes de ciudadanos a la democracia como forma de gobierno ha ido mutando hacia sentimientos de indiferencia, inconformidad y en algunos casos puntuales de franco cuestionamiento sobre su eficacia para resolver los grandes problemas de desigualdad, justicia y participación ciudadana.

Las democracias, con sus promesas de derechos y libertades individuales y de progreso y bienestar social, se han ido desvaneciendo, en parte por la incapacidad de los estados latinoamericanos de superar problemas estructurales de base que impiden por una parte plena expresión política de la ciudadanía a través de la participación y por otra la continuidad de estructurales sociales y económicas que reproducen injusticias e inequidades de larga data en la distribución de las riquezas y de las oportunidades para el pleno desarrollo de la persona humana.

A casi tres décadas de democracia continua en América Latina, los latinoamericanos sentimos severas disconformidades con el régimen político que hemos construido, lo que sin duda pone en jaque su sustentabilidad futura en el tiempo. Los que ayer creíamos sólidos cimientos político institucionales, hoy día

aparecen a los ojos de grandes mayorías, como estructuras destinadas a sostener en el tiempo un entramado político burocrático, en donde una suerte de nueva *"nomenklatura"* de funcionarios y dirigentes políticos se reparten los beneficios del ejercicio del poder.

Resultan preocupantes los datos que aporta Jaime Fierro (Flacso: 2008) quien indica que "en las encuestas Latinobarómetro y Eurobarómetro del año 2000, por ejemplo, mientras que la adhesión a la democracia en los países de la Unión Europea fue de un *78%,* en los países latinoamericanos llegaba sólo el 56%. Sólo tres países de América Latina, Costa Rica, Uruguay y Venezuela, manifestaban niveles de adhesión a la democracia comparables con los alcanzados en las democracias de Europa Occidental_ A la fecha -2008-desafortunadamente, dicha tendencia no ha cambiado."

2° Que el caso de Chile no dista mucho de diferenciarse al de otros países, pues a los notables avances que han existido en materia de bienestar social, en donde se ha pasado de un 40% de pobreza de su población al inicio de la década de los noventa a un 13% el día de hoy, siendo uno de los casos paradigmáticos de la relación entre democracia y progreso social a nivel latinoamericano, sin embargo el electorado se muestra cada vez más desafectado de la política y especialmente con los políticos en tanto agentes profesionales dedicados a la administración del poder público.

La crisis de la democracia representativa como modelo político es evidente. El Congreso Nacional en particular muestra niveles de valoración ciudadana que son paupérrimos; los alcaldes y concejales son objeto de críticas cada vez más intensas fruto de la extrema despolitización y alta burocratización de su trabajo y en el caso de los gobiernos regionales, simplemente son invisibles para la ciudadanía, habida cuenta del carácter no democrático de sus autoridades.

3° Que llega a tal la crisis de la democracia representativa que incluso un politólogo tan reputado como Guillermo O Donell ha llegado a decir que en América Latina existen democracias que podrían ser definidas como "democracias delegativas". Según sus palabras estas "se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la

encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña".

Para los autores de este proyecto de reforma, una democracia delegativa termina por socavar a la democracia como sistema político y la hace inviable en el mediano y largo plazo, pues genera las condiciones para el surgimiento de liderazgos carismáticos de corte autoritario, los cuales en América Latina devienen en regímenes autoritarios, como ha sido la experiencia vivida durante buen aparte del siglo XX.

4° Que ante este escenario de amenazas para la democracia, a nivel internacional, han surgido nuevas voces provenientes de la Academia y de la Sociedad Civil que propugnan cambios centrados en restituir un al soberano, esto es al Pueblo, cuotas de poder que fueron monopolizadas por los actores políticos tradicionales, sean estos representante populares, funcionarios del Estado o partidos políticos. Se propende en consecuencia en generar espacios de participación más activa de la ciudadanía, que permita su empoderamiento como actores relevantes del proceso político.

En algunos países esto ha dado lugar a profundas reformas que han permitido construir regímenes de gobierno y administración que están sujetos a exigencias de rendición de cuentas exigentes, con control ciudadano efectivo de las actuaciones, y en algunos casos más avanzados, incluso han permitido generar instrumentos de participación política activa como son los referéndums revocatorios, los presupuestos participativos o la iniciativa popular de ley.

Uno de los instrumentos que a nuestro juicio ofrecen mejores posibilidades de desarrollo dice relación con el denominado **voto programático,** este es el que permite a los electores votar por programas concretos de acción gubernativa a nivel local, estadual o nacional. Con esto se ataca derechamente uno de los problemas centrales de la democracia, como es la falta de falta de credibilidad que tienen las personas que aspiran a convertirse en representantes populares y a ejercer funciones ejecutivas, parlamentarias o concejiles. También esto permite detener las malas prácticas de las promesas de

corte populista, que se verifican cuando se hacen promesas electorales a sabiendas que es imposible cumplirlas, o en casos más graves aún, cuando se ofrecen actuaciones futuras que incluso están fuera de las atribuciones y competencias de las magistraturas que se pretende servir.

Resaltamos en esta parte las normas aprobadas por Colombia, que reformó su Carta Fundamental el año 1991,incorporando la figura del voto programático por la vía de exigir a quienes se presentaran como candidatos a los cargos de gobernadores y alcaldes a formalizar al momento de su inscripción como candidatos su programa, el que es obligatorio para ellos al momento de ser electos. Las normas constitucionales correspondientes luego fueron desarrolladas por la Ley N° 152 de 1994, la cual precisó el proceso de elaboración y formulación del plan de gobierno el que debe ser luego sometido a la decisión de instancias representativas colectivas en cada caso.

Otra innovación en la materia es la referida a la exigencia de planes de metas que son medibles por parte de la ciudadanía en la administración local de Sao Paulo. Para estos efectos la Ley de Municipales prescribe la obligación de su formulación al momento de declararse las candidaturas y la generación durante el ejercicio del mandato edilicio de instrumentos de medición de cada uno de los avances en el cumplimiento del plan, los que son monitoreados por los ciudadanos a través de las denominadas auditorias ciudadanas.

5° Que en nuestro país, aún estamos regidos por una Constitución que conserva , pese a las innumerables enmiendas a que ha sido sometida, normas en donde la configuración del poder siempre cede en beneficio de quien ostenta un cargo ejecutivo. Así los únicos ejecutivos electos, Presidente de la República a nivel nacional y el alcalde a nivel local, tienen estatutos que les aseguran prerrogativas y atribuciones muy amplias, con pobres sistemas de contrapesos de poder por parte de las asambleas, entiéndase Congreso Nacional y Concejo Municipal, además sin sujeción a controles ciudadanos y sin considerar la obligación de un proceso eficaz de rendición de cuentas.

6° Que la auditoría ciudadana, entendida como un instrumento activo de participación política, por la vía de la supervisión y control de la

actuación de las administraciones, especialmente en el nivel local ha demostrado ser un dispositivo efectivo para lograr una mejor calidad en la gestión pública y un involucramiento de las personas en los asuntos públicos.

Hoy en día en nuestro país es evidente la separación colosal que existe entre la denominada clase política y la ciudadanía. Los ciudadanos no están de acuerdo no solo en las formas en que se ejerce el poder por parte de sus autoridades y representantes, sino que en algo más de fondo, en la distribución que el sistema jurídico burocrático hace de ese poder, relegando la participación política al puro acto electoral de constitución de los mandatos de los representantes.

En Argentina, el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo lo resume señalando, que "Los problemas de la democracia se resuelven con más democracia y más democracia implica más ciudadanía». "Es necesario pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía. Y ello por dos razones básicas: a) porque la calidad de la democracia es limitada en derechos civiles plenos y expansión de los derechos sociales; b) porque la propia sustentabilidad de los derechos políticos democráticos y la valoración social de la democracia pueden verse afectadas si la ciudadanía no se expande". "Se trata de discutir cómo se puede avanzar hacia una ciudadanía integral, lo que supone poner en el centro a la política para que el ciudadano y más precisamente la comunidad de ciudadanos pueda participar en decisiones sustanciales" (PNUD- Argentina, 2004).

7° Que se hace necesario superar el actual estado de cosas en nuestro país, permitiendo a través de nuevas regulaciones contar con mecanismos que aseguren una distribución en definitiva del poder distinta, en donde las asambleas democráticas electas tengan posibilidad de incidencia en la gestión y control del desempeño de la autoridad ejecutiva y en donde sobre todo, los ciudadanos puedan también participar en el control del desempeño de las magistraturas ejecutivas; estos a su vez estén obligados a rendir cuenta concreta de sus actuaciones. Solo de esta forma podremos ir mejorando la adhesión de la propia ciudadanía a la democracia y terminando esta situación de desconfianza sistémica que deteriora el ejercicio del poder público.

8° Que por lo anteriormente dicho, hemos decidido someter a consideración de este H. Congreso Nacional, este Proyecto de Reforma Constitucional, por medio del cual se introducen una serie de

modificaciones a la Carta Fundamental, que dicen relación primero con establecer el principio de la rendición de cuentas de todas las personas que detentan funciones públicas, también establecemos que la ley deberá establecer las condiciones que permitan una participación política más allá de la concurrencia a las elecciones periódicas. Otros aspectos relevantes, dicen relación con la incorporación de la figura de los referéndums revocatorios, los cuales tienen lugar en el caso de los cargos de elección popular, cuando lo solicitan los ciudadanos cumpliendo ciertas formalidades y tienen por fundamento el incumplimiento grave del programa de gobierno y administración de los cargos electos de carácter ejecutivo y del incumplimiento de los denominados programas de tareas de los cargos parlamentarios y concejiles.

La institución de los referéndums revocatorios se hizo conocida en nuestro medio, hace pocos años, tras la aprobación de la Constitución colombiana y venezolana, países que la establecieron para los cargos ejecutivos. Algo similar ha sucedido con la nueva Constitución Boliviana. Pero en realidad el instituto es de antigua data en muchos países del mundo. Sin ir más lejos hasta la constitución política aprobada por Fujimori en el Perú la contempla para los cargos de alcaldes. En todos estos países han existido referéndums, en distintas instancias, locales regionales y nacionales (este último caso en Venezuela y Bolivia) siendo una institución muy regulada y con altos niveles de participación en el Estado de Sao Paulo en Brasil. Recientemente en los Estados Unidos el alcalde del Distrito de Miami Dade, el hispano Carlos Álvarez y la comisionada Natacha Seijas, fueron cesados por esta vía, por la aprobación de un alza de tributos locales. En estos días en el Estado de Wisconsin se prepara un referéndum revocatorio del Gobernador y de varios senadores estaduales, quienes, impulsaron medidas tendientes a restringir derechos laborales de los funcionarios de la Administración local.

Por lo expuesto, nos parece razonable que habida cuenta de la experiencia comparada en la materia, no existen razones para oponerse a la inclusión de esta norma, que en lugar de debilitar la institucionalidad, la fortalece, al permitir que la ciudadanía pueda estar gobernada por personeros que cuenten con un efectivo respaldo popular.

9° Que confiamos en que esta Cámara de Diputados y luego el Senado sea capaz de realizar una discusión amplia y profunda sobre esta

propuesta que busca mejorar nuestra Democracia y a través de esa mejora, generar una nueva relación entre el Pueblo y sus instituciones democráticas, cuestión que es esencial para asegurar su sustentabilidad en el tiempo.

Quienes vivimos el drama que significa la interrupción de la vida democrática tenemos un imperativo ético y político fundamental como es cuidar nuestra forma de convivencia política y hoy ese cuidado debe realizarse mejorando las instituciones y en definitiva las condiciones de su desempeño.

POR TANTO:

En mérito de lo expuesto y de lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y legales citadas, los diputados que suscribimos venimos en someter a consideración del Congreso Nacional el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO ÚNICO.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra establecido mediante el D.S. N° 100 del 22 de septiembre de 2005:

1.- Al Artículo Cuarto: Agregar luego del punto y seguido la frase **"La ley establecerá las condiciones de una efectiva participación política de los ciudadanos."**

2.-Al Artículo Quinto: Reemplazar la frase "Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y elecciones periódicas y," por la siguiente:

"Su ejercicio se realiza por el pueblo a través de plebiscitos, elecciones periódicas y referéndum revocatorios en conformidad a lo dispuesto por esta Constitución y la ley y"

3.-Al Artículo Octavo:

a)Reemplazase el inciso primero por el siguiente:
"El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad, transparencia y rendición de cuentas de todas sus actuaciones."

b)Agréguese el siguiente inciso 5° y final al artículo:

"Una ley orgánica constitucional establecerá la forma en que las autoridades públicas rindan cuenta pública de sus actuaciones como asimismo los medios que permitan un control político oportuno y efectivo de su gestión por parte de la ciudadanía. Las autoridades que ostenten cargos de elección popular podrán ser revocadas en su mandato mediante un referéndum revocatorio en los casos que establezca la ley."

4.-Al Artículo 19 N° 14, para agregar el inciso segundo:

"Toda persona tiene el derecho a exigir a las autoridades de conformidad a la ley que se rinda cuenta de las actuaciones realizadas en ejercicio de su cargo y a hacer efectivas las responsabilidades a que diere lugar el incumplimiento de los deberes y obligaciones del cargo."

5.- Al Artículo 25, para agregar el siguiente inciso 3° nuevo, pasando el actual inciso 3° a ser 4°:

"Cesará en el cargo el Presidente de la República en caso de que habiéndose convocado a un referéndum revocatorio de conformidad a la ley, la revocación del mandato hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos."

6.- Al Artículo 60, para agregar el siguiente inciso 6° nuevo, pasando el actual a ser 7° y así sucesivamente:

"Asimismo cesarán en sus cargos los diputados y senadores que hubieren sido revocados en su mandato mediante un referéndum revocatorio, de conformidad a la ley. "

7.- Al Artículo 113, para agregar el siguiente inciso 4°, pasando el actual a ser 5° y así sucesivamente:

"Asimismo cesarán en sus cargos los consejeros regionales que hubieren sido revocados en su mandato mediante un referéndum revocatorio, de conformidad a la ley. "

8.- Al Artículo 119, para agregar el siguiente inciso 2° nuevo, pasando el actual a ser 3° y así sucesivamente:

"Cesarán en sus cargos los alcaldes y concejales que hubieren sido revocados en su mandato mediante un referéndum revocatorio, de conformidad a la ley. "

9.- Agréguese el siguiente Capítulo XVI nuevo, contenido los artículos que se indican:

CAPÍTULO XVI

De la Rendición de Cuentas de los Cargos y Autoridades Públicas

Artículo 130.- Todas las personas que postulen a cargos de Presidente de la República y alcaldes deberán al momento de formalizar sus candidaturas depositar ante el Servicio Electoral el programa de gobierno y administración que pretenden ejecutar en caso de resultar electas para servir tales cargos.

Al cumplirse seis meses en el ejercicio del cargo el Presidente de la República someterá su plan de gobierno conteniendo la política, planes, programas y proyectos específicos al Congreso Nacional para su aprobación.

Aprobado el plan de gobierno será obligatoria su ejecución para el Gobierno y para el Congreso Nacional

Durante la tramitación del plan de Gobierno, el Congreso Nacional podrá introducir enmiendas.

En caso de rechazo de la propuesta del Gobierno por parte del Congreso Nacional o si éste le hubiere introducido modificaciones sustanciales, el Presidente de la República deberá convocar a un plebiscito, con la finalidad que los electores aprueben su plan de gobierno. Si al plan del Gobierno se le introdujeron reformas sustanciales, deberán someterse a plebiscito alternativamente ambos planes.

El plan aprobado en plebiscito nacional será vinculante tanto para el Gobierno como para el Congreso Nacional.

Artículo 131.- Dentro de los primeros seis meses desde la asunción del cargo, el Alcalde someterá su plan de gobierno local al concejo municipal, con indicación precisa de las políticas, planes, programas y proyectos.

En caso de aprobarse su ejecución será obligatoria para *el* alcalde y para el concejo. Si el Concejo rechazare el plan de gobierno local o introdujere cambios sustantivos, el Alcalde deberá convocar a un plebiscito comunal, en el cual los electores deberán ratificar el Plan

de Gobierno local que él hubiere presentado. En caso de haber sido objeto de modificaciones sustanciales, ambos planes deberán ser sometidos a plebiscito.

El plan que fuere aprobado en plebiscito será vinculante y obligatorio para el alcalde y el concejo municipal.

Artículo 132.- A contar del inicio de la segunda mitad del. periodo legal para servir el cargo y a petición de al menos del cinco por ciento de las personas habilitadas para sufragar en la elección correspondiente, se podrá convocar a un referéndum revocatorio del mandato de la autoridad respectiva por incumplimiento grave de su programa de gobierno y administración o de su programa de trabajo según corresponda.

Realizado el referéndum revocatorio, y habiendo participado al menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos con derecho a sufragio, se entenderá revocado el mandato si ésta revocatoria fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos.

Artículo 133.- Quienes postulen a ejercer cargos de diputados, senadores, concejales o consejeros regionales deberán al momento de formalizar sus candidaturas, formular un programa de trabajo sobre la manera en que ejercerán sus atribuciones constitucionales y legales en caso de resultar electos.

Artículo 134.- Todas las autoridades y magistraturas públicas incluyendo las autoridades del Gobierno, Poder Judicial, Congreso Nacional, Contraloría General de la República, Tribunal Constitucional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, Banco Central y el Ministerio Público, deberán efectuar una rendición de cuenta pública de su desempeño en el año inmediatamente anterior.

Artículo 135.- Una ley de rango orgánico constitucional regulará la procedencia, formas y condiciones de los referéndums revocatorios y de las rendiciones de cuentas periódicas contenidas en este capítulo.