Modifica la Carta Fundamental para regular la reelección y remoción por referéndum revocatorio de las autoridades políticas que indica, así como también la renuncia y fuero parlamentario, y el plebiscito en determinadas materias

Boletín N°11884-07

Nuestra democracia ha venido experimentando en los últimos años una creciente falta de compromiso cívico de los ciudadanos. Con preocupación, es posible observar que el porcentaje de participación ciudadana en los últimos procesos eleccionarios celebrados en Chile no ha superado el cincuenta por ciento. En la última elección presidencial y de parlamentarios, de un total de 14.347.288 chilenos habilitados para sufragar, alrededor de 7.032.878 ejercieron su derecho a voto, lo que nos ubica entre los países del mundo con menor participación electoral promedio (Informe PNUD Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile, 2017).

La participación ciudadana es un elemento fundamental para sostener la democracia. Sólo la participación de los ciudadanos garantiza la solidez y la estabilidad de sus instituciones. La democracia se fortalece en la medida que los ciudadanos participan del proceso de elección de sus autoridades y ejercen los mecanismos que consagra el ordenamiento jurídico para el adecuado control de quienes detentan del poder.

Nuestro sistema político se ha caracterizado históricamente por dotar al país de una estabilidad institucional y una gobernanza permanente en el tiempo, pero ha fallado en permitir a la ciudadanía una mayor participación en el proceso de toma de decisiones y garantizar la máxima transparencia, ausencia de privilegios y "accountability" de sus representantes. En este sentido, se ha venido debatiendo sobre la necesidad de incorporar a todos los sectores de la sociedad en la búsqueda de soluciones y en la toma de decisiones con relación a los distintos problemas que enfrenta la nación, así como en la eliminación de "corazas" de protección que hacen intocables y lejanas a las autoridades elegidas y a los poderes públicos en general.

Un obstáculo para la participación ciudadana lo constituyen ciertos mecanismos institucionales que de alguna manera han entronizado a una clase política en el poder, dificultando la entrada de nuevos actores políticos y volviendo invulnerables a quienes ostentan cargos de representación popular.

Por ello, para perfeccionar la transparencia , evitar el excesivo tiempo en los cargos, asegurar que los representantes están sometidos al escrutinio permanente de los ciudadanos y sean responsables ética e

institucionalmente ante sus electores, dar fluidez al sistema político y garantizar la rendición de cuentas de ellos ante los ciudadanos, es necesario eliminar todos los mecanismos de protección y garantizar a la ciudadanía que sus representantes sean accesibles, puedan ser cuestionados por acciones impropias y no se encuentren "apernados" en sus cargos bajo ninguna forma o pretexto.

En este sentido, los firmantes hemos querido centrar nuestra propuesta de reforma constitucional en cinco aspectos: límite a la reelección indefinida por un período adicional, referéndum revocatorio, término del fuero parlamentario, la renuncia voluntaria a los cargos de elección popular y plebiscito sobre materia de especial trascendencia, que a continuación se indica:

1.- LIMITE A LA REELECCIÓN, POR UN PERÍODO ADICIONAL, A LOS CARGOS SENADOR, DIPUTADO, GOBERNADOR REGIONAL, CONSEJERO REGIONAL, ALCALDE Y CONCEJAL.

El debate en torno a la reelección de las autoridades políticas ha enfrentado diversas posiciones. Quienes favorecen la reelección señalan que ésta permite una mayor responsabilidad de las autoridades frente al electorado ya que quienes aspiran a la reelección estarían más atentos a las preferencias de los ciudadanos y a responder ante ellos. También se señala que la reelección indefinida permitiría una profesionalización de la actividad, promoviendo una mayor estabilidad política.

Quienes, por el contrario, sostienen la prohibición de la reelección indefinida señalan que ésta favorece el abuso del poder y la perpetuación en el cargo, así como la conformación de una clase política que al no renovarse se torna menos permeable a las demandas e inquietudes ciudadanas, se acostumbra a privilegios y se torna resistente a la exigencia de reformas políticas necesarias para el perfeccionamiento permanente de la democracia.

Los firmantes, en relación a la limitación de la reelección a los cargos de elección popular que indica a un período adicional únicamente, además de compartir los argumentos favorables a dicha limitación, estimamos que ello permitiría una rotación y una oxigenación necesaria de la actividad política, fomentando de esta manera el interés ciudadano por participar en procesos de elección de dichos cargos.

Cabe señalar que en esta materia han sido presentados diversos proyectos de reforma constitucional tendientes a limitar la reelección de las autoridades electas por votación popular. Uno de dicho proyectos (boletines N°s 4.115-07, 4.499-07, 8.221-07, 7.888-07, 4.701-07

y 4.891-07, refundidos), ya fue aprobado en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados, encontrándose ahora en el senado, el cual comprende la reelección de los senadores por una vez, de los diputados hasta por dos veces sucesivas, de los alcaldes hasta por dos veces sucesivas y de los concejales hasta por dos veces consecutivas. Cabe señalar que dicho proyecto no tiene movimiento desde junio de 2015.

En consecuencia, mediante el presente proyecto de reforma constitucional se propone limitar aún más la reelección únicamente a un período adicional, a los cargos de Senador Diputado, Gobernador Regional, Consejero Regional, Alcalde y Concejal.[1]

2.- REFERENDUM REVOCATORIO DE LOS CARGOS DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SENADOR, DIPUTADO, GOBERNADOR REGIONAL, CONSEJERO REGIONAL, ALCALDE Y CONCEJAL.

A partir de nuestra independencia nacional, Chile adoptó el modelo democrático representativo de gobierno, conforme al cual, la soberanía reside en la nación y se ejerce por el pueblo a través de las elecciones periódicas, directamente a través del plebiscito e indirectamente por las autoridades que la Constitución establece.

La legitimidad de la democracia representativa ha sido objeto de debate en el mundo, pues se le ha cuestionado la falta de mecanismos que permitan una mayor participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y se ha ido debilitando la confianza ciudadana en la permeabilidad y accesibilidad de las instituciones para realizar cambios necesarios en función del interés general y de las nuevas aspiraciones y demandas ciudadanas.

Se ha dicho que mayores niveles de participación política, así como la renovación de sus autoridades permitirían que los ciudadanos puedan desarrollar una mejor percepción de las autoridades gubernativas y legislativas, fortaleciendo el régimen democrático.

En este sentido, diversas naciones han introducido los denominados "mecanismos de democracia directa" que ayudarían a fomentar una mayor participación ciudadana, el cumplimiento de las promesas de los candidatos y el incentivo permanente para los elegidos de responder a la confianza que los ciudadanos les entregan como representantes.

---

1 Cabe señalar que han sido presentados diversos proyectos de reforma constitucional en materia de limitación a la reelección de Presidente de la República, senadores, diputados, consejeros regionales, alcaldes y concejales, contenidos en los boletines 1098-07, 2652-07, 2764-07, 2890-06, 3819-06, 4115-07, 4116.06, 4504-06, 4499-07, 4702-06, 4701-07, 4891-07, 6732-07, 6887-07, 6892-06, 7888-07, 8032-07, 8147-07, 8148-06, 8221-07, 8535-07, 8756-07, 9031-07, 9225-07, 9757-07, 9788-07, 9978-07, 10.134-07, 11.556-07, 11.701-06 y 11.698-07)

Uno de dichos mecanismos es el "referéndum revocatorio" o "recall", cuya finalidad es la remoción de una autoridad electa por la ciudadanía, mediante un referéndum.

Mediante el presente proyecto de reforma constitucional, se propone agregar un nuevo capítulo XVI a la Carta Fundamental, permitiendo que los ciudadanos puedan promover la revocación del mandato del Presidente de la República, senadores, diputados, gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y concejales, mediante referéndum, bajo precisas condiciones que le den legitimidad y eviten el abuso de la institución.[2]

3.- TÉRMINO DEL FUERO PARLAMENTARIO

El fuero parlamentario, la inviolabilidad y la dieta constituyen los tres privilegios parlamentarios que consagra nuestra Constitución, en favor de los senadores y diputados.

El artículo 61 de la Constitución Política regula el denominado "fuero parlamentario", conforme al cual, diputados y senadores, desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso, puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa.

El fuero parlamentario, consagrado a partir de la Constitución Política de 1833, fue establecido con el objeto que nuestros representantes no se vieran expuestos a demandas y querellas que tuvieran como único objetivo perseguir fines políticos, afectando con ello la labor parlamentaria.

Sin embargo, para una mayoría, el fuero significa un privilegio que impide que los parlamentarios enfrenten la justicia en igualdad de condiciones que todos los ciudadanos, por lo que significaría un factor de desigualdad ante la ley y en el acceso a la justicia, que hoy no tiene justificación sostener.

Por otra parte, los hechos de corrupción ocurridos en los últimos años y que han afectado a diversas personalidades públicas y privadas, incluyendo a varios parlamentarios, obligan a replantear si se justifica mantener este privilegio.

---

2 Cabe señalar que han sido presentados diversos proyectos de reforma constitucional en materia de referéndum revocatorio, contenidos en los boletines 4330-07, 4331-06, 8758-07, 9942-07 y 10.855-07.

En consecuencia, los diputados firmantes proponemos, mediante el presente proyecto de reforma constitucional, eliminar el fuero parlamentario, derogando para ello los incisos 2, 3 y 4 del artículo 61 de la Carta Fundamental. [3]

4.- RENUNCIA VOLUNTARIA A LOS CARGOS PARLAMENTARIOS

Diversos proyectos de ley han sido presentados, desde el regreso de la Democracia, con el objeto de poner fin a la irrenunciabilidad y restaurar la facultad de los senadores y diputados para renunciar a sus cargos voluntariamente, la cual fue recogida en nuestros textos constitucionales hasta la Constitución Política de 1925, y que, además, se encuentra ampliamente reconocida en diversos textos constitucionales del mundo.

En Chile, a diferencia de otros cargos de representación popular, a partir de la Constitución Política de 1980, los cargos de senador y diputado son irrenunciables. Recién el año 2005, mediante las reformas introducidas por la Ley N° 20.050, se permitió la renuncia por razones de salud.

Dos principales razones fundamentan legislar en favor de la renuncia voluntaria. La primera se refiere a que las sanciones aplicadas a parlamentarios por financiamiento ilegal de la política han generado una exigencia ciudadana de irreprochabilidad respecto del cargo parlamentario y la crítica al privilegio de la institucionalidad protectora. Al mismo tiempo la inamovilidad en el cargo de condenados por delitos, aunque estos no sean de gravedad para generar la destitución inmediata, afectan el prestigio y la imagen de todo el Congreso.

De allí que, por resguardo a la legitimidad del Poder Legislativo, así como por la asimetría institucional que permite la renuncia del Presidente de la República y de todos los representantes elegidos con excepción de los parlamentarios, resulta necesario legislar.

El segundo fundamento se refiere al principio esencial de libertad en el ejercicio de los cargos públicos, tanto en el momento de la postulación como durante el período de mandato, dado que resulta imposible, inconveniente o perjudicial para el propio cumplimiento del mandato exigir compulsivamente el ejercicio de una determinada función de servicio público a quienes pierden, por alguna razón, la motivación y disposición para ello, o tienen algún impedimento

---

3 En esta materia han sido presentadas diversos proyectos de reforma constitucional sobre eliminación o reforma del fuero parlamentario, contenidos en los boletines 1946-07, 3362-07, 4160-07, 6113-07, 4591-07, 5165-07, 6087-07, 7104-07, 9922-07, 9926-07, 9972-07, 9978-07, 10.166-07, 11.718-07 y 11|.739-07.

diferente a razones de salud que los obliga a desistir del ejercicio del cargo.

El presente proyecto, tomando las ideas de diversas mociones presentadas sobre la materia, propone que nuestra Constitución Política adopte una fórmula similar a la de la mayoría de las naciones que permiten la renuncia voluntaria, pero sujeta a la aprobación de la cámara respectiva, acorde con la tradición democrática de nuestro país. Finalmente, se propone que el reemplazante del parlamentario sea designado conforme al procedimiento establecido por el artículo 51 de la Constitución Política, es decir, por la cámara respectiva.[4]

5.- PLEBISCITO EN MATERIAS DE ESPECIAL TRASCENDENCIA.

Conforme al artículo 5º de la Carta Fundamental, la "soberanía reside esencialmente en la Nación", consagrando de esta forma el principio de soberanía nacional. En consecuencia, forma parte de las bases de nuestra institucionalidad el principio que el titular del poder político es la nación chilena.

A continuación, dicha norma señala que el ejercicio de la soberanía, es decir, del poder político "se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece".

Esta norma, que consagra el régimen representativo de gobierno, ha sido criticada por buena parte de la doctrina nacional, porque limitaría el ejercicio de la soberanía solamente a los actos electorales, marginando a los ciudadanos de otras formas de participación pública, y porque daría a entender de alguna manera, que las autoridades son tan soberanas como el pueblo, es decir, más que mandatarios, son gobernantes.

En relación con el plebiscito, que puede definirse como la consulta vinculante del cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional cabe señalar que la Carta Fundamental establece que el único caso de consulta popular, a nivel nacional, se produce cuando existen divergencias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, con respecto a las reformas constitucionales, conforme al artículo 128 inciso 4°, en relación con el artículo 129. Cabe señalar, que en este caso, nos encontramos más bien frente a un referéndum, ya que lo que se busca es la ratificación de una ley ya votada por los representantes de los ciudadanos.

---

4 Se han presentados sobre la materia los proyectos contenidos en los boletines Nº 2259-07, 6131-07, 7705-07, 9923-07, 9944-07, 9.978-07, 10.102-07, 10194-07, 10231-07 y 11.122-07

Por otra parte, la Constitución Política consagra el plebiscito -que si corresponde al concepto propiamente tal- en el ámbito comunal, conforme al artículo 118 inciso 5° de la Carta Fundamental. El plebiscito comunal se encuentra regulado por los artículos 99 a 104 del D.F.L. N° 1, de 2006, que fija el texto refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Con respecto a la crisis de representatividad de los regímenes democráticos modernos, que no permiten mayores espacios de expresión de la soberanía popular, la ciudadanía está exigiendo , frente a normas, leyes o instituciones impuestas o injustas y a la necesidad de contar con mayores grados de influencia en el proceso legislativo, mayor transparencia y mayor eficacia, la aplicación del mecanismo plebiscitario de manera más amplia y expedita.

En América Latina, las Constituciones Políticas de Colombia, Ecuador, Guatemala y Venezuela, contemplan el plebiscito sobre materias de especial trascendencia.

Los diputados que suscriben este proyecto de reforma constitucional, vienen en proponer que el plebiscito que contempla nuestra Carta Fundamental se extienda a materias de especial trascendencia nacional, las que podrán ser sometidas a consulta, por iniciativa del Presidente de la República, por acuerdo del Congreso Nacional, aprobado por el voto de la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio; o a solicitud de, a lo menos, el diez por ciento de los ciudadanos electores.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Sobre límite a la reelección, referéndum revocatorio, plebiscito sobre materias de especial trascendencia, término del fuero y de la prohibición de renuncia voluntaria a los cargos parlamentarios.

ARTÍCULO ÚNICO: Modifíquese la Constitución Política de la República en los siguientes términos:

1.- Intercálese en el inciso primero del artículo 5, a continuación de la palabra "plebiscito" seguida de una coma, la expresión “del referéndum revocatorio".

2.- Intercálese en el inciso segundo del artículo 15, a continuación de la palabra "elecciones", seguida de una coma la expresión "el referéndum revocatorio".

3.- Intercálese en el inciso primero del artículo 18, después de la expresión “procesos electorales” una coma seguida de la expresión “el referéndum revocatorio y los plebiscitos”, agregándose a continuación una coma y eliminándose la palabra “plebiscitarios”.

4.- Agréguese un nuevo inciso tercero al artículo 15, con el siguiente tenor: “Podrá convocarse a plebiscito, con carácter vinculante, en materias de especial trascendencia nacional, por iniciativa del Presidente de la República, por acuerdo del Congreso Nacional, aprobado por el voto de la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio; o a solicitud de, a lo menos, el diez por ciento de los ciudadanos electores. Una Ley Orgánica establecerá las formalidades y requisitos del plebiscito.

5.- Intercálese en el inciso primero del artículo 18, después de la expresión “procesos electorales” una coma seguida de la expresión “el referéndum revocatorio y los plebiscitos”, agregándose a continuación una coma y eliminándose la palabra “plebiscitarios”.

6.- Agréguese en el inciso segundo del artículo 51, a continuación de la palabra “cargos”, eliminando el punto aparte, la expresión “hasta por un período adicional en forma continua”.

7.-Reemplácese el inciso final del artículo 60 por el siguiente: “Los senadores y diputados podrán renunciar voluntariamente a sus cargos. La renuncia voluntaria deberá ser aprobada por mayoría simple de los parlamentarios presentes de la cámara respectiva. Su reemplazante será designado conforme al artículo 51 de esta Constitución”

8.- Deróguense los incisos 2°,3° y 4° del artículo 61.

9.- Agréguese en el inciso segundo del artículo 113, a continuación de la palabra “reelegidos” la expresión “sólo por un período más en forma continua”.

10.- Agréguese en el inciso primero del artículo 118, a continuación de la palabra concejo, seguido de un punto parte, que pasa a ser punto seguido, la expresión “El alcalde será elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de la de concejales. Su mandato durará cuatro años y podrá ser reelegido sólo por un período más en forma continua”.

11.- Agréguese en el inciso primero del artículo 119, a continuación de la palabra “reelegidos” la expresión “sólo por un período más en forma continua”.

12.- Agréguese un capítulo XVI a la Constitución Política, el que tendrá el siguiente tenor:

CAPÍTULO XVI

"Artículo 130.- Cesará en su cargo el Presidente de la República, el senador, el diputado, el gobernador regional, el consejero regional, el alcalde o el concejal al que se le hubiere revocado el mandato en un referéndum especialmente convocado al efecto.

Transcurrida la mitad del período por el cual fue elegido el titular del cargo, un número no menor del diez por ciento de los ciudadanos electores que participaron en la última elección respectiva en la correspondiente circunscripción, podrán solicitar la convocatoria a referéndum para revocar su mandato. Si el cincuenta por ciento más uno del número de ciudadanos electores, hubieren votado a favor de la revocatoria, y siempre que hayan concurrido al menos dos causales de revocación y votado en el referendo un número de electores igual o superior al cincuenta por ciento de los sufragantes que participaron en la última elección respectiva, se considerará revocado su mandato y se procederá a su reemplazo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 51 de esta Constitución.

Durante el período para el cual fue elegido el correspondiente representante popular, no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato. Una ley orgánica constitucional establecerá las causales de revocación y las formalidades del referéndum."