BOLETÍN Nº 7.206-07

Proyecto de reforma constitucional que establece la iniciativa ciudadana de ley.

SANTIAGO, agosto 25 de 2010.-

M E N S A J E Nº 236-358/

Honorable Senado:

A S.E. EL PRESIDENTE DEL H. SENADO.

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de reforma constitucional que tiene por objeto modificar el artículo 65 de la Constitución Política, permitiendo el ejercicio de la iniciativa ciudadana de ley.

I. ANTECEDENTES

1. Participación y Democracia en la Constitución

La Constitución Política en su artículo 4º señala que Chile es una república democrática. En un principio podría entenderse que el concepto de democracia que nuestra Carta Fundamental recoge es puramente formal. Sin embargo, eso es un profundo error. El concepto de democracia que nuestro Código Político recoge es de carácter material. Una real democracia, en el concepto de nuestra Constitución, significa también la existencia de una mayor participación social. Así, en la sesión Nº

402 de la Comisión de Estudio de una Nueva Constitución (CENC), el entonces comisionado Raúl Bertelsen señaló que “Chile es una república democrática no sólo en lo atinente a los poderes públicos, sino en cuanto la sociedad toda, a la cual se está dando mayor participación”.

Esa participación social consagrada en la Carta Fundamental se expresa en distintos ámbitos. Por ejemplo, una de sus proyecciones es la consagración del principio de subsidiariedad, el que permite a los particulares tener un activo rol en diversas actividades que tradicionalmente eran desarrolladas por el Estado, como la economía y la educación.

En el ámbito de lo político, la participación ciudadana se proyecta, de acuerdo al tenor del artículo 5° inciso primero de la Constitución, a través de los plebiscitos, elecciones periódicas, y las autoridades que la Constitución establece. Además, los ciudadanos, en el legítimo ejercicio de su derecho de asociación (artículo 19 N° 15) pueden participar colectivamente del proceso político a través de los partidos políticos.

Las formas de participación que la Constitución establece son aquellas que tradicionalmente han sido recogidas por las democracias representativas. Esto es, aquellas en las que el pueblo ejerce la soberanía indirectamente, principalmente a través de sus representantes.

Las Constituciones de 1833 y de 1925, recogían el principio que en Chile existía un régimen democrático de carácter estrictamente “representativo”. Así, el artículo 2° de la Constitución de 1833 indicaba que “El Gobierno de Chile es popular representativo”. En consecuencia, “la Nación dele-

ga su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución". La Constitución de 1925 era aún más categórica al respecto. En su artículo 1° indicaba que el gobierno de Chile era "republicano y democrático representativo". Por tanto, la Constitución de 1925 conservó la misma delegación de soberanía en la Nación que su predecesora, la Constitución de 1833, había hecho.

Sin embargo, la Constitución de 1980 se limitó a indicar que Chile es "una república democrática". Con ello eliminó toda alusión expresa a la idea de "democracia representativa", aún cuando, como se señaló anteriormente, el artículo 5° inciso primero señala que el sistema democrático al cual Chile se encuentra sujeto es, precisamente, de carácter representativo.

Podemos concluir, entonces, que, aún cuando el sistema democrático Chileno es esencialmente representativo, de acuerdo al artículo 5° inciso primero de la Carta Fundamental, la Constitución no excluye mecanismos de participación ciudadana directa. El hecho que el constituyente hubiese eliminado del texto la expresión "representativo" que estuvo presente tanto en la Constitución de 1833 como de 1925 es una muestra de aquello.

Por otro lado, la historia de la redacción de la Constitución confirma esta posición. En las Actas de la Comisión de Estudios para una Nueva Constitución (CENC), hubo dos textos que se propusieron para reemplazar el antiguo artículo 1° de la Constitución de 1925. El primero fue propuesto por don Enrique Evans, y, el segundo, por don Alejandro Silva Bascuñán. Mientras el primero señalaba que el gobierno de Chile era "republicano, democrá-

tico representativo, y presidencial", el segundo indicaba que el gobierno es "republicano y democrático" (Sesión N° 38, de 7 de mayo de 1974).

En la misma sesión, el profesor Silva Bascuñán justificó su posición señalando que la eliminación de la expresión "representativa" se fundaba en el hecho que dentro de una democracia los grados y tipos de representatividad podrían variar, sin perjuicio de que el sistema Chileno fuera esencialmente representativo.

De este modo, la tesis del profesor Silva Bascuñán se impuso, tal como consta en la Sesión N° 402 de la CENC, de 14 de julio de 1978. Asimismo, en la referida sesión, el comisionado Jaime Guzmán apoyó la eliminación de la expresión "representativa", por cuanto ella podría generar confusiones en torno a la relación que existe entre las autoridades y el pueblo. Dentro de nuestro sistema, afirmaba el profesor Guzmán, las autoridades son gobernantes y no meros mandatarios del pueblo.

Finalmente, el actual artículo 4° de la Constitución de 1980 fue aprobado por la Comisión en los términos planteados por Silva Bascuñán y Guzmán. Por tanto, el nuevo texto que vino a reemplazar el antiguo artículo 1° de la Constitución de 1980 vino en señalar que "Chile es una república democrática".

En conclusión, tanto el tenor literal de la Constitución, así como la historia de la norma en cuestión permiten concluir que, si bien el constituyente estableció en el artículo 5° inciso primero de la Carta Fundamental un esquema democrático esencialmente representativo, ello no es óbice para que el constituyente derivado

pueda introducir dentro de ese marco ciertos grados de participación ciudadana directa. Ello por cuanto el constituyente comprendió que esos grados de participación directa en el proceso político eran esencialmente variables, y, por tanto, dependían del grado de madurez cívica que el pueblo y los ciudadanos tuviesen. Esta reforma constitucional, entonces, operaría dentro de ese margen de flexibilidad que la Constitución permite para introducir mecanismos propios de las democracias directas, como lo son la iniciativa ciudadana de ley.

2. Naturaleza de la Iniciativa Ciudadana de Ley. Un Incentivo a la Participación

La denominada iniciativa ciudadana o popular de ley es un mecanismo a través del cual grupos de ciudadanos pueden participar directamente del proceso legislativo a través de la presentación de una iniciativa de ley.

El interés por incorporar esta institución se ha visto acrecentado en los últimos años, como queda de manifiesto con las diversas iniciativas de parlamentarios de todos los partidos políticos (Boletines N° 1696-07; 2489-07; 3559-07; 3575-07; 3663-07; 4165-07; 4191-07) como del Ejecutivo (Boletín N° 5221-07) que se han presentado desde el año 1995 hasta la fecha.

Este es un mecanismo propio de las democracias de carácter directo. Ello porque supone que son los mismos ciudadanos quienes activan el proceso legislativo a través de la presentación de un proyecto de ley.

Dentro de nuestra institucionalidad, hoy los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley para su análisis a diputados

y senadores. El artículo 19 N° 14 de la Constitución reconoce a todas las personas el derecho de petición, limitándolo tan sólo a que los términos en los que fuese planteada la petición sean “respetuosos y convenientes”. Hoy, por 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.

Esa falta de vinculación desincentiva, claramente, la utilización del sistema por parte de los ciudadanos.

La intención de este proyecto de reforma constitucional es modificar lo anterior, generando un real incentivo para la participación ciudadana en el proceso legislativo. Por tanto, es propósito de este Gobierno que, cuando una proyecto de ley sea presentado por un número determinado de ciudadanos de acuerdo a los parámetros establecidos por la Constitución y la ley, dicho proyecto pueda iniciar su tramitación en el Congreso Nacional.

De esta manera, este Gobierno cumple con uno de sus principales compromisos adquiridos durante la última campaña presidencial, el cual era generar nuevos espacios de participación ciudadana dentro de nuestro esquema democrático representativo. En ese sentido, la presente iniciativa se enmarca dentro de una serie de proyectos de ley que están siendo actualmente promovidos por este Gobierno en el Congreso Nacional y que permitirán aumentar los grados de confianza y participación de los ciudadanos en el sistema político.

De esta manera este Gobierno busca contribuir a revertir la preocupante ten-

dencia que es posible advertir, especialmente dentro del grupo etario más joven de nuestra sociedad, que se siente absolutamente distanciado de la conducción de los asuntos públicos de nuestro país.

3. Mecanismo Constitucional para Promover la Iniciativa Ciudadana de Ley

3.1. Consideraciones previas

Una vez comprendido que la Constitución genera espacios de flexibilidad para introducir elementos de democracia directa en un sistema esencialmente representativo y, convencido de la bondad técnica de tal decisión, corresponde analizar la forma en que el sistema de iniciativa ciudadana de ley podría insertarse dentro de nuestra institucionalidad republicana.

El análisis de la forma en que la iniciativa ciudadana será recogida por nuestra legislación debe partir de la base de que el proceso legislativo en Chile ha sido altamente exitoso en los últimos veinte años. Prueba de ello son las estadísticas que exhiben que han sido promulgados la mayoría de los proyectos de ley con significancia jurídica real. Por ejemplo, el Presidente Aylwin logró aprobar el 63,4% de sus Mensajes presidenciales. Asimismo, el Presidente Frei logró aprobar un 64,7% de sus iniciativas legales. Dicha tendencia se mantuvo en los últimos diez años: por ejemplo, de 888 mensajes presidenciales presentados a la Cámara, el 68,6% han sido aprobados, mientras que en el Senado, el 64,4%.

Por tanto, cualquier innovación dentro de este esquema debe ser respetuoso de los grandes lineamientos del proceso legislativo, que en cuanto institución es uno de los activos más importantes de nuestra democracia.

3.2. Reforma constitucional y ley orgánica constitucional

Técnicamente, cualquier reforma que busque introducir la iniciativa ciudadana de ley dentro de nuestro proceso legislativo requiere reforma constitucional. Ello por cuanto es la Constitución el cuerpo normativo que señala expresamente quienes pueden activar el mecanismo legislativo y la forma de hacerlo.

Sin embargo, no parecería conforme a la filosofía constitucional que todos y cada uno de los elementos propios de esta reforma sean señalados en la Constitución. Tal como se apreciará más adelante, la experiencia comparada en esta materia es sumamente clara. Los elementos esenciales son aquellos que deben gozar de determinación constitucional, mientras que los relativos a cuestiones procedimentales deben ser regulados por el legislador orgánico constitucional.

Lo anterior supone que sólo aquellos elementos realmente significativos en la iniciativa ciudadana sean sujetos a la regulación constitucional. De esa forma, dichos elementos gozan de un mayor grado de estabilidad y continuidad en el tiempo. Este Gobierno entiende que un elemento esencial cuya regulación constitucional es imperativa consiste en explicitar al menos algunas materias de ley que han de quedar excluidas de la iniciativa ciudadana de ley. Todos los demás aspectos son entregados por esta reforma a la determinación de la ley orgánica constitucional respectiva.

3.3. Las materias excluidas de la iniciativa ciudadana de ley

En el Derecho Comparado, la totalidad de los sistemas contemplan ciertas inicia-

tivas de ley que se encuentran excluidas de la iniciativa ciudadana de ley.

Los sistemas comparados restringen por vía negativa el uso de la iniciativa ciudadana. Así, por ejemplo, el artículo 87 N° 3 de la Constitución española prohibe la iniciativa popular de ley tratándose de leyes orgánicas, tributarias, de carácter internacional y aquellas relativas a la "prerrogativa de gracia" (indultos particulares). La ley orgánica que regula el precepto prohibe asimismo toda interferencia en temas presupuestarios. Dichas limitaciones se repiten en todos los modelos. Incluso la Constitución argentina prohíbe, en su artículo 39, el ejercicio de la iniciativa popular tratándose de materias penales. En todos estos casos se aprecia el interés del respectivo constituyente en proteger la estabilidad del sistema jurídico del país y el manejo de las finanzas públicas.

El fundamento para las limitaciones descritas dicen relación con dos aspectos: uno, de orden financiero; y, el segundo, de orden institucional.

El primer aspecto es la necesidad de preservar la estabilidad presupuestaria. En ese sentido, las limitaciones al ejercicio de la iniciativa ciudadana en materias relativas al erario público busca evitar que este mecanismo pueda ser utilizado para aumentar desmedidamente el gasto público.

El segundo aspecto se refiere a la necesidad de preservar el orden institucional. Las limitaciones que a este respecto se establecen en los sistemas comparados apuntan a evitar que, a través de la iniciativa ciudadana, se ejerza una inadecuada presión sobre los parlamenta-

rios para revisar aspectos básicos de la institucionalidad que requieren tiempo de discusión, prudencia, y debate. Por otro lado, la institucionalidad requiere estabilidad y no un cuestionamiento permanente en el foro político. De allí que ha parecido razonable para el Derecho Comparado excluir de la iniciativa ciudadana aquellas materias que dicen relación con la reforma de la Constitución o de los aspectos esenciales de la estructura estatal.

A la luz de la experiencia comparada, por tanto, parece del todo razonable para este Gobierno introducir ciertas limitaciones al ejercicio de la iniciativa ciudadana de ley. Estas limitaciones dicen relación con ciertas materias de importancia financiera e institucional.

Se prohíbe la tramitación vía iniciativa ciudadana de todo proyecto de ley que tenga por objeto materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. De esta forma se excluye toda alteración financiera en el manejo de los recursos del Estado.

En segundo término, se encuentra excluida del ejercicio de la iniciativa ciudadana las leyes de reforma constitucional. Tal como se indicó anteriormente, el fundamento para ello es generar un debate lo más templado posible, que permita alcanzar los consensos suficientes para generar reformas sin necesidad de que los parlamentarios puedan experimentar presiones externas.

Finalmente, la reforma deja entregada a la ley orgánica constitucional las restantes materias respecto de las cuales podría excluirse la iniciativa ciudadana, como podría ser el caso de las normas re-

lativas a tratados internacionales u otras similares recogidas en el derecho comparado.

II. OBJETO DEL PROYECTO

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. Ello siempre que cumplan con los requisitos establecidos por la Constitución y la ley.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto sometido al conocimiento de esta Honorable Cámara modifica el artículo 65 inciso primero de la Constitución Política de la República.

1. Permite la iniciativa ciudadana como mecanismo para activar el proceso legislativo

La Constitución establece hoy que el proceso legislativo se puede iniciar en la Cámara de Diputados o el Senado a través de un Mensaje Presidencial o de una moción parlamentaria. Este proyecto de reforma constitucional agrega la iniciativa ciudadana como una nueva forma de activar la tramitación de un proyecto de ley.

2. Excluye ciertas materias de ley del ejercicio de la iniciativa ciudadana

La reforma en cuestión establece que ciertas materias de ley no pueden ser objeto de iniciativa ciudadana. Estas materias

de ley son: a) aquellas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, b) las materias que exijan reforma constitucional y, c) otras que señale una ley orgánica constitucional.

3. Delega la determinación de los requisitos de admisibilidad así como de los procedimientos de la iniciativa ciudadana al legislador orgánico constitucional

Asimismo, el proyecto entrega la determinación de los requisitos de admisibilidad para ejercer la iniciativa ciudadana, así como de los procedimientos correspondientes, a una ley orgánica constitucional.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E R E F O R M A C O N S T I T U C I O N A L :

"**Artículo Único.-** Introdúzcanse las siguientes modificaciones al artículo 65 de la Constitución Política de la Republica:

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.".".

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

CRISTIÁN LARROULET VIGNAU
Ministro
Secretario General de la Presidencia

ENA VON BAER JAHN
Ministra
Secretaria General de Gobierno