MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPUBLICA CON QUE INICIA UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA LA INICIATIVA CIUDADANA DE LEY.

SANTIAGO, 19 de julio de 2007.-

M E N S A J E Nº 436-355/

Honorable Cámara de Diputados:

Tengo el honor de someter a vuestra consideración, un proyecto de reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciudadana de ley.

A S.E. EL

PRESIDENTE

DE LA H.

CAMARA DE

DIPUTADOS.

I. LA INICIATIVA CIUDADANA DE LEY EN CHILE.

La iniciativa ciudadana de ley o iniciativa legislativa popular, se define como un mecanismo de participación ciudadana en la actividad legislativa. Es la capacidad que determinados ordenamientos jurídicos dan a un conjunto de ciudadanos para que puedan activar o instar la discusión y eventual aprobación de una iniciativa legislativa que puede convertirse en ley.

1. Constitución de 1833.

Nuestro ordenamiento jurídico no contempla este mecanismo de participación ciudadana denominado iniciativa ciudadana.

En el pasado, tampoco fue considerada ni regulada. En efecto, en la Constitución Política de 1833, la iniciativa legislativa era tratada en el Capítulo IV, entre las disposiciones sobre Formación de las Leyes, sin referirse a la iniciativa ciudadana.

Así, su artículo 40 disponía: *"Las leyes pueden tener principio en el Senado o en la Cámara de Diputados a proposición de uno de*

sus miembros, o por mensaje que dirija el Presidente de la República. Las leyes sobre contribuciones de cualquiera naturaleza que sean, i sobre reclutamientos, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre reforma a la Constitución i sobre amnistía sólo pueden tener principio en el Senado.".

Con fecha 12 de enero de 1882, se reformó el artículo 40, suprimiendo la iniciativa exclusiva del Senado en lo relativo a reforma constitucional, pero se mantuvo dicha iniciativa exclusiva respecto a leyes de amnistía.

2. Constitución de 1925.

Por otra parte, en la Constitución de 1925, la iniciativa legislativa se reguló en el Capítulo IV, en el epígrafe sobre Formación de la Leyes. El artículo 45 disponía:

"Las leyes pueden tener principio en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez Diputados ni por más de cinco Senadores.

Los suplementos a partidas o ítems de la lei jeneral de Presupuestos, sólo podrán proponerse por el Presidente de la República.

Las leyes sobre contribuciones de cualquiera naturaleza que sean, sobre los Presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados.

Las leyes sobre amnistía y sobre indultos jenerales, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados.".

Tras la reforma constitucional del 23 de noviembre de 1943, se agregó al artículo 45 un inciso, materias que corresponden exclusivamente al Presidente de la República. En esta categoría quedaron las iniciativas para alterar la división política o administrativa del país; crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos o gratificaciones al personal de la Administración Pública, de las empresas fiscales y de instituciones semifiscales. Asimismo, se agregó que el Congreso sólo puede

aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan.

Finalmente, es necesario señalar que con la reforma constitucional del 23 de enero de 1970, tampoco se contempló la iniciativa ciudadana de ley. Si bien el artículo 45 fue nuevamente reformado, reemplazando la palabra “principio” por el vocablo “origen” en los incisos 1º, 4º y 5º. Además, se dictó un nuevo inciso 2º, en el que se contemplaron las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Asimismo, se incorporó un nuevo inciso 3º, que dispuso que el Congreso sólo puede aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, las modificaciones de la división política o administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios mencionados en el inciso 2º.

I. LA INICIATIVA CIUDADANA DE LEY EN EL DERECHO COMPARADO.

La iniciativa ciudadana de ley ha sido admitida en varias democracias del mundo, pues permite a los ciudadanos someter sus proposiciones a la consideración del Poder Legislativo.

La experiencia comparada ha demostrado que la iniciativa legislativa popular ha sido implementada en un importante número de constituciones europeas y americanas y ha servido como un poderoso complemento de la democracia representativa,.

1. Los países europeos.

En este sentido, podemos indicar que Suiza es el Estado pionero en la incorporación y utilización de mecanismos de democracia semidirecta. Con anterioridad al año 2003, sólo se contemplaba la iniciativa para reforma total o revisión parcial de la Constitución. En febrero de 2003, la Constitución de Suiza fue reformada en materia de iniciativa popular, por lo que actualmente existe iniciativa popular para la reforma total de la Constitución, iniciativa popular para la revisión parcial de la Constitución e iniciativa popular general, la cual persigue la adopción, modificación o abrogación de dispo-

siciones constitucionales o legislativas. Se exige que sea presentadas por un número determinado de ciudadanos: cien mil ciudadanos con derecho a voto.

Por su parte, la Constitución Española de 1978 reconoce la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. Excluye de la iniciativa popular las materias propias de ley orgánica, aquellas de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a prerrogativas de gracia y las de planificación económica y presupuesto general del Estado.

Como requisito para ejercer la iniciativa popular se establece la presentación de un proyecto de ley articulado, suscrito por las firmas autentificadas de, al menos, quinientos mil electores.

La Constitución de Italia también considera la iniciativa del pueblo en la formación de la ley. Además, acepta que la iniciativa se aplique a materias constitucionales. El pueblo ejerce la iniciativa a través de la propuesta de un proyecto redactado en forma articulada, suscrita por cincuenta mil electores como mínimo. La mayoría de las regiones italianas ha incluido la iniciativa popular en sus Estatutos.

Por su parte, la Constitución Federal de Austria, de 1929, también contempla la iniciativa popular. Cien mil electores o una sexta parte de los votantes de tres estados (*Laender*), pueden proponer iniciativas legales que serán sometidas por la Junta Electoral al Congreso Nacional.

La iniciativa popular (*das Volksbegehren*) debe ser presentada en la forma de un proyecto articulado y sólo puede referirse a materias propias de la ley federal. Debe ser apoyada, como mínimo, por diez mil personas inscritas en el censo electoral.

A su vez, la Constitución de Hungría contempla la iniciativa popular con el objeto de instar al Parlamento a incluir un determinado asunto en la agenda de discusión.

Para ejercer la iniciativa se requieren las firmas de cincuenta mil electores, el Comité Electoral Nacional debe validar los folios de las firmas antes y después de su re-

colección. La Constitución establece un plazo de dos meses para recoger las firmas.

También la Constitución de Liechtenstein considera la iniciativa popular legislativa en dos mecanismos: iniciativa popular de ley e iniciativa popular en materia constitucional. Debe ser presentada por un mínimo de mil quinientos electores o de cuatro municipios.

2. Los países latinoamericanos.

En Latinoamérica, por su parte, nos encontramos con la Constitución Argentina, que da a los ciudadanos el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. Además, establece materias excluidas de la iniciativa popular de ley: los proyectos sobre reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y lo relativo a materia penal. Asimismo, se dispone que para presentar la iniciativa se requiere de un número de firmas no menor al 1,3% del padrón electoral de la última elección de diputados nacionales; dichas firmas deben representar por lo menos a seis distritos electorales. La iniciativa debe presentarse en forma de ley y se regula su contenido.

Por su parte, la Constitución de Brasil de 1988 también reconoce la iniciativa popular de leyes complementarias y ordinarias.

La propuesta debe hacerse a la Cámara de Diputados en la forma de un proyecto de ley. Dicho proyecto debe estar suscrito por no menos del 1% de los electores, distribuidos en, por lo menos, cinco Estados con no menos del 0,3% de electores de cada uno de ellos.

La iniciativa debe circunscribirse a un sólo asunto; sin embargo, no puede ser rechazada por razones de forma; de ahí que la Cámara tenga la obligación de corregir las eventuales impropiedades técnicas o de redacción.

Una vez que el proyecto ingresa al Congreso, la ley sigue su curso de acuerdo al reglamento interno.

Por su parte, la Constitución Colombiana también contempla la iniciativa popular de ley y de reforma constitucional.

La iniciativa debe circunscribirse a un solo asunto y no puede referirse a: materias exclusivas del gobierno; a asuntos presupuestarios, fiscales o tributarios; a relaciones internacionales; concesión de amnistía o indultos y preservación y reestablecimiento del orden público.

En Costa Rica, la Constitución reformada en mayo de 2002, recoge la iniciativa legislativa popular. Ésta debe ejercerse mediante la presentación de un proyecto apoyado por las firmas del 5% del padrón electoral.

Se excluyen de la iniciativa popular las materias tributarias, presupuestarias, fiscales, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

En Cuba, la Constitución recoge la iniciativa legislativa popular. Exige la presentación de un proyecto de ley suscrito por la firmas de diez mil electores.

En Ecuador, la Constitución contempla la iniciativa popular legislativa de reforma constitucional y de proyectos de ley.

Son materias excluidas de la iniciativa popular aquellas de competencia exclusiva del Presidente de la República y las del ámbito penal.

Pueden presentar la iniciativa un número de electores equivalentes a la cuarta parte del 1% de aquellos inscritos en el padrón electoral. Se permite ejercer la iniciativa a movimientos de carácter social.

A su vez, la Constitución de Guatemala, indica que el pueblo tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución. La propuesta debe hacerse mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos. El Congreso debe ocuparse sin más demora del asunto planteado.

En México, la Constitución no contempla la iniciativa popular a nivel federal. Sin embargo, esta institución se encuentra vigente en algunos estados. En el Distrito Federal, por ejemplo, se dispone que no pueden ser materia de iniciativa popular temas tributarios, de régimen interno de la administración pública, la regulación interna de la asamblea legislativa y su contaduría, y la

regulación de los órganos judiciales del Distrito. Se requiere de las firmas del 1% del padrón electoral vigente.

La Constitución de Nicaragua también acoge la iniciativa ciudadana de leyes. Son materias excluidas de dicha iniciativa: las leyes orgánicas, leyes de rango constitucional, tributarias, de carácter internacional, de presupuesto y las de amnistía e indulto.

La Ley Nº 269 sobre Iniciativa Ciudadana de Leyes, confiere el derecho de iniciativa legislativa a todos los ciudadanos que no tengan suspendidos sus derechos.

La presentación de la iniciativa de ley tiene que estar apoyada por un mínimo de cinco mil ciudadanos, cuyas firmas deben ser autentificadas.

En Paraguay, la Constitución de 1992, contempla la iniciativa popular por tres vías: iniciativa popular para la reforma de la Constitución, iniciativa popular para enmienda de la Constitución, iniciativa popular legislativa. En este caso, la propuesta debe hacerse en la forma de un proyecto de ley articulado, dotado de unidad substantiva y precedido por una exposición de motivos. Se exige con la propuesta se acompañen las firmas de, al menos, el 2% de los electores inscritos, autentificadas por escribano público.

Son materias excluidas de la iniciativa popular de ley: las relativas a legislación municipal o departamental, la aprobación de tratados o acuerdos internacionales, las expropiaciones, la defensa nacional, las limitaciones a la propiedad inmobiliaria, los asuntos tributarios y presupuestarios y los procesos electorales.

La Constitución de Perú, por su parte, contempla la iniciativa popular legislativa por dos vías: iniciativa popular para reformar la Constitución e iniciativa popular para la formación de leyes y disposiciones municipales y regionales, la cual es regulada por la ley Nº 26.300, de Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

La iniciativa debe presentarse bajo la forma de un proyecto articulado y requiere de las firmas comprobadas del 0,3% de la población electoral nacional.

Únicamente se excluyen de la iniciativa popular las materias presupuestarias y tributarias.

En Uruguay las vías de iniciativa previstas en la Constitución son la iniciativa popular para reforma constitucional, la iniciativa popular para vetar leyes, la iniciativa popular en materia de gobierno departamental y la iniciativa popular legislativa. Esta última requiere el apoyo del 25% de los inscritos habilitados para votar. Son materias excluidas de la iniciativa popular aquellas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y los asuntos tributarios. Esta vía de iniciativa no se ha puesto en práctica aún.

La Constitución de Venezuela de 1999, recoge la iniciativa para reformar la Constitución y la iniciativa legislativa como medio de participación del pueblo. Ésta puede ser ejercida por los electores en un número no menos al 0,1% de los inscritos en el registro electoral permanente.

Finalmente, en los EE.UU., la Iniciativa Popular está reconocida en veintiún Estados y en el Distrito de Columbia, pero no en el ámbito federal. Según la naturaleza jurídica del acto, la iniciativa popular puede ser constitucional o legislativa.

II. MOCIONES SOBRE LA MATERIA

Existen diversas mociones que modifican la Constitución sobre la materia, tanto de parlamentarios de Gobierno como de oposición. Entre esas mociones, cabe destacar las siguientes.

1. Reforma constitucional que incorpora la iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana (Boletín Nº 1696-07).

Esta moción del Senador Núñez y de los ex senadores Bitar y Matta, permite la iniciativa popular de ley y de reforma constitucional, respaldada por no menos de 100.000 ciudadanos. Asimismo, remite a una ley regular su forma, requisitos y procedimiento.

2. Reforma Constitucional para crear la iniciativa popular en la formulación de las leyes (Boletín N° 2489-07).

Esta moción de los Diputados Aguiló, Alvarez-Salamanca, Jarpa y Manuel Rojas, y de los ex Diputados Arratia, Barrueto, Letelier, Longton, Navarro y Sánchez, modifica la Constitución estableciendo que los proyectos de ley podrán tener origen en mensaje presidencial, moción o iniciativa popular.

Señala que la iniciativa popular deberá ser presentada por a lo menos el uno por ciento de los ciudadanos con derecho a sufragio ante cualquiera de las Cámaras y previo certificado del servicio electoral.

3. Moción que Otorga iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley (Boletín Nº 3559-07)

Esta moción del Diputado Errázuriz y del ex Diputado José Antonio Galilea, modifica la Constitución, estableciendo que las leyes podrán tener origen en la ciudadanía en la forma y sobre las materias que la propia ley determine.

4. Reforma constitucional que otorga iniciativa popular, en la forma que indica, para la presentación de los proyectos de ley (Boletín Nº 3575-07)

Esta moción de la Diputada Tohá y ex Diputados Letelier y Ezequiel Silva, modifica la Constitución, estableciendo que los proyectos de ley podrán tener origen en mensaje presidencial, moción o iniciativa popular.

Establece que las iniciativas populares deberán estar firmadas a lo menos por un número de ciudadanos no inferior al uno por ciento (1 %) de ciudadanos con derecho a voto de acuerdo a la última elección de diputados y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales y a tres (3) regiones del país.

Además, dispone que las iniciativas populares podrán versar sobre cualquier materia del dominio legal, salvo aquellas que sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, y podrán ser presentadas a la Cámara de Diputados.

5. Moción que Incorpora la iniciativa popular de ley en la Constitución Política de la República (Boletín Nº 3.663-07).

Esta moción de los Senadores Horvath y Prokurica, modifica la Constitución para establecer que las leyes también pueden iniciarse por moción que dirija al Senado o a la Cámara de Diputados un número de ciudadanos que representen a lo menos el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en la que expresen por escrito las ideas matrices o fundamentales sobre las que proponen la dictación de una ley y el texto legal que se propone.

Además, mandata a la ley orgánica constitucional del Congreso regular en lo demás lo concerniente a la presentación de los proyectos de ley de iniciativa popular.

6. Proyecto de reforma constitucional sobre iniciativa popular en la formación de la ley (Boletín Nº 4.165-07).

Esta moción de los Senadores Girardi, Muñoz Aburto, Naranjo y Navarro, modifica la Constitución, estableciendo que los proyectos de ley podrán tener origen en mensaje presidencial, moción o iniciativa popular.

Establece que la iniciativa popular deberá ser presentada por a lo menos el uno por ciento de los ciudadanos con derecho a sufragio ante cualquiera de las Cámaras y previo certificado del servicio electoral.

7. Reforma constitucional que instaura la iniciativa popular de generación de una ley (Boletín N° 4.191-07).

Esta moción de los Diputados Aedo, Alinco, Arenas, Chahuán, Díaz Del Río, Enríquez-Ominami, Saffirio, Sepúlveda, Vallespín y Verdugo, modifica la Constitución para establecer que las leyes también pueden iniciarse por moción que dirija al Senado o a la Cámara de Diputados un número de ciudadanos que representen a lo menos el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en la que expresen por escrito las ideas matrices o fundamentales sobre las que proponen la dictación de una ley y el texto legal que se propone.

Mandata a la ley orgánica constitucional del Congreso regular en lo demás lo concerniente a la presentación de los proyectos de ley de iniciativa popular.

III. FUNDAMENTOS.

La iniciativa ciudadana de ley es una institución de la democracia representativa, que canaliza la participación ciudadana, respetando los roles del Congreso y del Presidente de la República en el quehacer legislativo.

La incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la iniciativa ciudadana de ley viene a perfeccionar la participación del sistema político representativo de nuestra democracia. Además, permite fortalecer las instituciones de la democracia representativa, y el papel de los partidos políticos.

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos contribuye a democratizar el sistema político y permite introducir un mayor dinamismo y cohesión en la sociedad civil. Además, supone involucrar a la ciudadanía en el proceso formativo de la ley, sin que signifique interferir en las atribuciones propias del Congreso.

La iniciativa ciudadana de ley es una herramienta de diálogo con los diputados o senadores, permitiendo una relación de mayor cercanía de las personas con el mundo político, contribuyendo a superar la falta de confianza en la función pública.

Además, permite a la ciudadanía tomar una decisión diferenciada respecto de la escogida electoralmente y que introduce un sano factor de imprevisibilidad en el proceso de toma de decisiones.

También contribuye a un aprendizaje político de los ciudadanos e implica una obligada toma de posición por parte de los electores.

Finalmente, es necesario señalar que la iniciativa ciudadana legislativa constituye una expresión directa de los ciudadanos en temas no controlados o interesantes para los partidos políticos, es un instrumento de los movimientos sociales en general, en materias de interés público.

Por todo lo anterior, el gobierno ha llegado a la convicción respecto de la necesidad de modificar la Constitución, estableciendo que la iniciativa de ley no sólo corresponde al Presidente de la República y al Congreso Nacional, sino también a la ciudadanía.

Es en ese ámbito donde se concentra el presente proyecto de reforma constitucional.

Para ese efecto, se modifican dos normas de la Constitución Política de la República: los artículos 63 y 65 de nuestra Carta Fundamental.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO.

Las materias que regula el presente proyecto se refieren a la incorporación de la iniciativa ciudadana de ley en nuestro ordenamiento jurídico.

Así, en primer lugar, el proyecto establece que también son materias de ley, aquellas que sean de iniciativa ciudadana.

En segundo lugar, establece que las leyes no sólo podrán tener su origen en el Presidente de la República, en la Cámara de Diputados o en el Senado, sino también en la ciudadanía.

En tercer lugar, mandata regular a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, los requisitos para ejercer la iniciativa ciudadana, las materias de ley que les serán propias, la admisibilidad y su procedimiento y todas aquellas cuestiones que permitan el ejercicio de este derecho. Se ha optado por este mecanismo para evitar sobrecargar de detalles la Constitución, y concentrar la discusión de la reforma en la idea de legislar y no en los detalles de la regulación.

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

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“<u>Artículo único</u>.- Modifícase la Constitución Política de la República de Chile, de la siguiente forma:

1) En su artículo 63, N° 14:

a) Reemplázase el punto y coma (;) por una coma (,).

b) Agrégase después del punto y coma (;) que ha pasado a ser coma (,), la siguiente frase:

"o de iniciativa ciudadana;".

2) En su artículo 65, reemplázase su inciso primero por los que se indican a continuación, pasando el actual inciso segundo a ser inciso tercero y así sucesivamente:

"Artículo 65.- Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República, por moción de cualquiera de sus miembros o por iniciativa ciudadana.

Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. La Ley Orgánica Constitucional correspondiente establecerá y regulará los requisitos para ejercer la iniciativa ciudadana, las materias de ley que les serán propias, la admisibilidad y su procedimiento y todas aquellas cuestiones que permitan el ejercicio de este derecho.".

Dios guarde a V.E.,

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

JOSÉ ANTONIO VIERA-GALLO QUESNEY
Ministro
Secretario General de la Presidencia

RICARDO LAGOS WEBER
Ministro
Secretario General de Gobierno