



**INICIATIVA DE NORMA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE  
SOBRE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA**

MAT.: Iniciativa Constituyente  
31 de enero de 2022

**DE: CONVENCIONALES CONSTITUYENTES FIRMANTES**

**PARA: SRA. MARÍA ELISA QUINTEROS  
PRESIDENTA DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL**

Por medio de la presente, nos dirigimos a usted en su calidad de presidenta de la Convención y, en virtud de lo dispuesto en los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de esta Convención Constitucional, para presentar una iniciativa de norma constituyente sobre **MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA**

Atendido su contenido, corresponde que esta iniciativa constituyente sea remitida a la **COMISIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, DEMOCRACIA, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA.**

**MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y SEMIDIRECTA**

**I. FUNDAMENTO**

Una característica de nuestra tradición constitucional que la diferencia de la evolución del constitucionalismo occidental es su casi nula capacidad por incorporar mecanismo de participación complementarios al tradicional sistema representativo. Como se ha dicho en conocidos términos, en nuestra tradición se ha preferido el orden y la estabilidad por sobre la participación y la incidencia ciudadana (SALAZAR, G.: 2006). La nueva constitución debe generar un giro en este sentido, recogiendo la mejor experiencia que viene acumulando el mundo en materia de participación.



Por lo que resulta pertinente, partir revisando brevemente en qué consiste este esfuerzo global por generar una participación inclusiva a través de mecanismos de democracia representativa participativa. Esto es relevante dejarlo de manifiesto de entrada: estimular institucionalmente la participación ciudadana, incluso echando mano a formas de intervención que le confiere a ciudadanos y ciudadanas el poder de tomar la decisión final, no importa desmedrar la democracia representativa. Antes bien, busca hacerla efectiva o relanzarla.

En efecto, la evolución del constitucionalismo en Europa da cuenta de numerosas fórmulas que han ido incorporando la participación directa de la ciudadanía como complemento a las instituciones representativas. La constitución suiza de 1848 estableció dos mecanismos de democracia directa: el referéndum obligatorio frente a iniciativas de reformas que modifiquen parcial o totalmente la propia Constitución; y la iniciativa ciudadana de ley, para la reforma de la Constitución, en todo o parte. Mientras, la Constitución alemana (de Weimar) de 1919 contempló cuatro tipos de fórmulas: el referéndum de reforma constitucional, el referéndum facultativo, la iniciativa legislativa popular y la revocación de mandato.

Desde un origen del constitucionalismo varios autores como Rousseau y Sieyès se manifestaron contrarios a la convivencia de mecanismos participativos en sistemas representativos. Actualmente, y debido a que la mayoría de las cartas europeas contemplan, hace varias décadas, fórmulas referendarias se reconoce que estas han surgido al amparo de sistemas donde predomina la representación parlamentaria; no se explicaría este tipo de mecanismos en el contexto de una democracia directa, donde la Asamblea Popular diluiría otras modalidades de participación (LUCIANI, M: 2005). Es así que la doctrina europea, hoy entiende que la participación a través de fórmulas como el referéndum no sólo es posible, sino necesaria. Se ha podido identificar, por ejemplo que la experiencia de los votantes en referéndum promueve la eficacia política y estimula el debate público; que se dan efectos positivos de estos procesos en los gobiernos, fortaleciendo la capacidad de recepción de las demandas ciudadanas (LUPIA, Arthur y MATSUSAKA, John G.: 2004, págs. 463 a 482); y que se produce un efecto integrador y legitimador que, incluso, generaría importantes niveles de satisfacción en las personas que participan (FREY, B. y STUTZER, A.: 2002 págs.200 a 220). Estudios comparativos a nivel regional y local efectuados desde la perspectiva económica documentan también las consecuencias positivas de las consultas en distintos niveles de la administración: mejor desempeño macroeconómico, reducción de deuda pública, reducción de gastos generales



(e incluso gastos médicos en particular), reducción de niveles de evasión de impuestos y mejoras en servicios públicos (FELD, L. y KIRCHGÄSSNER, G.: 2001, págs. 329 a 367).

Actualmente, de la mano de proceso de integración europea, asistimos al reconocimiento generalizado de nuevas regulaciones que establecen mecanismos de referéndum o consulta vinculantes en los distintos niveles de la administración (Local, Regional y Nacional). Estas fórmulas, adicionadas con otros mecanismos participativos como la iniciativa legislativa popular, la audiencia pública, la participación en el procedimiento administrativo, el derecho de petición, de información administrativa, de la defensa del interesado o de la intervención de órganos consultivos, han impactado en la manera concebir democracia y constitucionalismo europeo. Así la doctrina europea ha llegado a elaborar conceptos como “gobernanza multinivel” adoptado en documentos de instituciones y órganos de la UE, y que tiene concreción en el Derecho Constitucional, en forma de lo que recientemente denomina “constitucionalismo multinivel” (PERNICE, I., 2002 y BUSTOS, R.: 2005).

El modelo alternativo al europeo, proviene de Estados Unidos de América (en adelante EUA). Lo alternativo se expresa en: 1) Su reconocimiento y utilización no tiene rango constitucional nacional, sino sólo se reconoce en algunos estados de EUA<sup>1</sup>; 2) también hay diferencia en el tipo de fórmula participativa que se regula en sus cartas fundamentales. En EUA se permite la adopción de leyes mediante referéndum elaborado a través de una iniciativa popular y sin ninguna participación órgano público durante su aprobación. Mientras que en Europa veremos cómo las constituciones nacionales asignan un rol central a los órganos representativos (parlamentos o jefes de Estado), ya sea en su iniciativa o tramitación posterior. Tres estados norteamericanos (de 24 que lo reconocen) concentra 90% de las más de 5000 consultas realizadas: Oregón, California y Colorado. Últimamente se ha realizado un crudo análisis de los efectos de las consultas populares, particularmente a partir de experiencias en california. Se ha argumentado que este mecanismo afecta el funcionamiento de órganos representativos y que en muchos casos termina siendo utilizado por grupos económicos para manipular a la opinión pública (BRODER, D.: 2000 y GAMBLE, B: 1997).

De la revisión de las cartas fundamentales latinoamericanas nos encontramos con una proliferación de mecanismos participativos sólo comparable con la tendencia europea descrita. Basta con limitarse al análisis del referéndum para encontrarse con diversas

---

<sup>1</sup> Desde luego con una aclaración: tratándose de un estado federal, cada uno de los estados que componen la unión tiene su propia constitución, en las que suelen incorporarse formas directas de participación. Véase, (BULMAN-POZEN, J. & SEIFTER, M: 2021).



maneras de regularlo, como fórmula para: reformar de la constitución, abrogar leyes y otras normas, revocar mandato de autoridades, decidir materias de especial trascendencia, y definir temas territoriales, regionales y locales (SOTO BARRIENTOS, F.: 2013).

Al revisar la experiencia latinoamericana podremos constatar que el modelo de EUA no ha sido el utilizado en Latinoamérica, no sólo porque las iniciativas tienden a ser reguladas en el nivel nacional, sino por el tipo de fórmula participativa que se regula en sus cartas fundamentales. En ellas, al igual que en Europa asignan un rol protagónico a órganos constitucionales como el Congreso y el Presidente de la República. Es impensable para los modelos latinoamericanos que la voluntad de la ciudadanía expresada en un referéndum no se vea mediatizada de alguna forma por alguna autoridad representativa. Otro punto a considerar en cuanto al origen del modelo latinoamericano tiene que ver con los análisis comparados tomados en cuenta al momento de insertar constitucionalmente estos mecanismos en las cartas latinoamericanas. Las referencias, en este sentido, se concentran en las experiencias de Suiza, Italia y España. Estas tres regulaciones han sido, por diversas razones, antecedentes directos de la legislación latinoamericana. Es el caso de la de Uruguay, que explícitamente tomó como referencia la experiencia suiza, o la de Colombia que asumió la de Italia. La influencia española será la más evidente de todas, particularmente en la masiva reproducción de la fórmula de iniciativa legislativa popular (SOTO BARRIENTOS, F.: 2013)

No obstante, la doctrina lejos de ver esta proliferación de mecanismos participativos como una profundización de la democracia y del constitucionalismo, tiende formularle fuertes críticas de la misma manera como ocurre en EUA. Así el referéndum se ve como: una muestra más de la crisis de representación y el cuestionamiento a los partidos políticos que vive la región (HEVIA, F: 2010); una institución de carácter autoritario que han sido utilizados para manipular a la opinión pública y al electorado, saltándose la intermediación de los partidos políticos, el Congreso e incluso afectando la independencia en las decisiones de órganos judiciales (WALKER, I: 2009); o bien, la concreción jurídica del desencanto social que en definitiva contribuyen a fortalecer el presidencialismo latinoamericano (CEDEÑO, M.: 2004).

Es comprensible, desde esta perspectiva, que en Chile figuras como el plebiscito nacional y comunal tengan un papel anecdótico en nuestra historia institucional (y que, de otras, como la iniciativa popular de ley, se prescindiera absolutamente).



Las veces en que se ha consultado directamente a la ciudadanía a nivel nacional en los últimos treinta años, no se siguió la fórmula del plebiscito nacional previsto en la constitución. En todos los casos se ha optado por someterse a la normativa transitoria de la Constitución de 1980. Los casos referidos son: (i) Aprobación de la nueva Constitución (septiembre del 1980); (ii) definición de la continuidad del gobierno del general Augusto Pinochet (octubre de 1988); y (iii) establecimiento de modificaciones mínimas que permitirían dar inicio a la transición democrática (junio de 1989). El plebiscito comunal es el único mecanismo institucional que permite ser iniciado directamente por la ciudadanía (art. 99 y 100 de la ley 18.695/2006). No obstante, en los casi treinta años de existencia de este mecanismo sólo cuatro iniciativas lograron cumplir con las formalidades requeridas (BRONFMAN, A.: 2007). Los restantes intentos prefirieron seguir el camino de las consultas no vinculantes (no son más de treinta), como las realizadas en las comunas de Las Condes (2006), Concepción (2007) y Osorno (2010).

Por su parte, el mecanismo que ha monopolizado la participación en el sistema institucional chileno por doscientos años de vida republicana ha sido la elección de autoridades a través de procedimientos propios del sistema de representación política. La idea de representación que sustenta nuestro modelo es del tipo “formalista”, vale decir, que la representación se produce a través de una transacción entre representante y representado, expresada públicamente y de manera explícita en las elecciones. Desde esta lógica, se busca maximizar derechos del representante, otorgándole una amplia libertad de acción desde el momento en que es electo. El acto electoral, desde esta perspectiva, es simplemente una concesión de autoridad que los votantes hacen sobre agentes elegidos y supone un amplio margen de discrecionalidad para las autoridades políticas (PITKIN, H.: 1985).

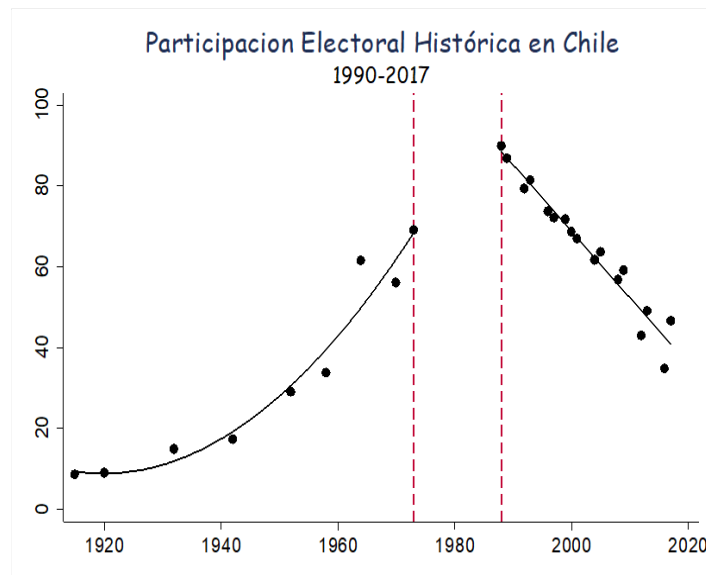
El tradicional diseño participativo chileno descansa fundamentalmente en el protagonismo de los partidos políticos, que juegan un papel central en canalizar a través de un debate deliberativo la opinión de la ciudadanía.

Así un modelo de representación “formalista” como el chileno funciona bien, en la medida que la ciudadanía considere que las decisiones son resueltas adecuadamente por los órganos representativos y si esto no ocurre, son escasos los instrumentos que a lo largo de nuestra historia institucional se cuentan para enfrentar este problema (salvo una nueva elección). Esto se agudiza aún más con el modelo participativo establecido en la Constitución de 1980. El sistema binominal regulado en la ley orgánica constitucional 18.700/1988, del 6 de mayo, sobre Votaciones Populares y Escrutinio se fija como objetivo neutralizar los resultados contingentes de la elección, mediante una fórmula que garantiza



que las dos principales coaliciones políticas se representen de manera permanente en el Congreso, haciendo muy difícil la aprobación de reformas significativas frente a cuestiones políticamente controvertidas.

Pues bien, en últimos años y producto de conflictos liderados por movimientos sociales vinculados a temas medioambientales, territoriales y estudiantiles nos encontramos ante un progresivo deterioro de la legitimidad de las instituciones representativas en Chile. La cual ha llegado a niveles históricos de descrédito, inéditos en la política chilena (Corvalán y Soto 2021).



En consecuencia, como nos muestra el cuadro (Corvalán y Soto 2021), la participación electoral en nuestro país mostró una caída sistemática en el período post autoritario. La baja superó el 40% en 30 años, lo cual constituye la baja electoral sistemática más abultada del mundo desde la postguerra. Los menores de 30 años exhiben hoy la menor concurrencia a votar a nivel mundial (LAPOP 2008, Informe Perspectivas). Asimismo, la participación al interior de los partidos políticos registró la caída más fuerte del continente, con los menores de treinta años siendo un exiguo 5% dentro de ellos. La nueva democracia chilena puso particular acento en limitar la participación sindical, la cual también exhibe niveles bajos a nivel comparado. Finalmente, este descenso sistemático en las tasas electorales se complementa con una serie de encuestas que muestran una baja en índices como satisfacción con la democracia o interés por la política. El nivel de “satisfacción con la democracia” disminuyó de 75% en 1990 a 27% en 1996 (Posner 2008) y al “interés por la



política”, nuestro país reporta una caída dramática luego de la elección presidencial de 1993 (Hagopian 2005).

A partir del 2006, nuestro país empezó a exhibir niveles preocupantes de conflicto social. Las olas de protestas del 2006 y 2011 estuvieron entre las más altas de las democracias americanas. La crisis del año 2019 nos convirtió en el país más conflictivo del continente.

Los potenciales efectos negativos de estos niveles de legitimidad son conocidos por la doctrina de la representación: terminan afectando al sistema constitucional en su conjunto (PITKIN, H. 1985). Chile acumula la mayor caída en participación electoral en el mundo en los últimos veinte años (ver cuadro). Así la necesidad de introducir cambios en el modelo participativo chileno reorienta la mirada a los mecanismos participativos que operan en occidente hace décadas, demostrado ser un factor que fortalece la legitimidad de las instituciones representativas.

## **II. PROPUESTA**

Se propone incorporar a la nueva Constitución los siguientes mecanismos de participación y de democracia directa y semidirecta:

1. Referéndum abrogatorio de ley
2. Iniciativa popular de ley
3. Referéndum propuesta popular de reforma constitucional
4. Referéndum ratificadorio de reforma constitucional
5. Audiencias públicas

En cualquier caso, los mecanismos de democracia directa como referéndum o plebiscito deberán ser complementados con procesos deliberativos que permitan que la ciudadanía pueda intercambiar opiniones sobre la decisión a adoptar. En ese sentido, se propone que el articulado contemple la obligación de incorporar mecanismos que aseguren deliberación a la realización de referéndum y/o plebiscitos, que garanticen la inclusión, accesibilidad y transparencia de la información.



Asimismo, el Estado asumirá el compromiso de promoción y educación en participación y deliberación política, siendo deber de los órganos políticos y administrativos los encargados de facilitar la participación de la comunidad en aquellos asuntos de interés público y en la gestión pública.

Por último, se propone la consagración del derecho a la participación, que permita que las personas puedan participar en aquellos asuntos de interés públicos relacionados con las facultades de los diversos órganos políticos y administrativos del Estado de forma transversal, debiendo cada servicio disponer de las medidas y mecanismos necesarios para su promoción y realización.

#### **Artículo x. Referéndum propuesta popular de reforma constitucional**

El pueblo, titular de la soberanía y del poder constituyente, podrá presentar una propuesta de reforma constitucional para que sea votada mediante referéndum nacional de manera conjunta con la elección general próxima, siempre que cuente con el patrocinio de un grupo ciudadanas y ciudadanos equivalentes, a lo menos, al ocho por ciento del último padrón electoral vigente.

Se contará con un plazo de ciento ochenta días desde el registro de la propuesta en el Servicio Electoral para que sea conocida por la ciudadanía y pueda reunir los patrocinios exigidos.

En caso de que la propuesta reúna los patrocinios exigidos, la Cámara de Diputadas y Diputados podrá, por mayoría de sus miembros en ejercicio, aprobar una propuesta de reforma constitucional alternativa a la propuesta popular. En tal caso, la ciudadanía dispondrá de dos cédulas electorales en el referéndum. En la primera, se preguntará si debe existir o no modificación constitucional. En la segunda, se preguntará por las dos alternativas propuestas.

La propuesta de reforma constitucional se entenderá aprobada si la alternativa de modificación ganadora representa, al menos, un veinte por ciento del padrón electoral y alcanza la mayoría de los sufragios válidamente emitidos.





#### **Artículo x. Referéndum ratificatorio de reforma constitucional**

Toda reforma parcial a esta Constitución que recaiga sobre las materias contenidas en los capítulos de derechos fundamentales, de principios, de régimen político y sobre la alteración de la forma de Estado deberá ser sometida a referéndum ratificatorio.

El referéndum será convocado por el Presidente de la República mediante decreto supremo publicado dentro de los treinta días siguientes a aquel en que se haya aprobado el proyecto de reforma constitucional por el Congreso Nacional. La consulta no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta contados desde la publicación del decreto.

La reforma constitucional se entenderá ratificada si es aprobada por la mayoría de los sufragios válidamente emitidos.

#### **Artículo x. Iniciativa de derogación de ley**

El pueblo, órgano titular de la soberanía en el Estado, podrá promover una propuesta de derogación total o parcial de una o más leyes para que sea votada mediante referéndum nacional, siempre que cuente con el patrocinio de un grupo de ciudadanas y ciudadanos equivalentes, a lo menos, al tres por ciento del último padrón electoral vigente.

La propuesta de derogación deberá reunir el patrocinio exigido dentro del plazo de ciento ochenta días siguientes a su registro en el Servicio Electoral. A su vez, el referéndum deberá ser convocado en un plazo no mayor a ciento ochenta días desde que se hubieren reunido los patrocinios exigidos. La propuesta se entenderá aprobada por la mayoría los sufragios válidamente emitidos.

No serán admisibles las propuestas sobre materias de dominio legal que digan relación con tributos y la administración presupuestaria del Estado.



### **Artículo x. Iniciativa popular de ley**

El pueblo, titular de la soberanía en el Estado, podrá ejercer la iniciativa popular de ley mediante la presentación de una propuesta de norma que cuente con el patrocinio de ciudadanas y ciudadanos equivalente al cero coma cinco por ciento del último padrón electoral.

Se contará con un plazo de cien días desde su registro ante el Servicio Electoral para que la propuesta sea conocida por la ciudadanía y pueda reunir los patrocinios exigidos.

En caso de reunir el apoyo requerido e informado al Congreso Nacional por el Servicio Electoral, la iniciativa continuará con el proceso de formación de ley definido en esta Constitución.

### **Artículo x. Institucionalidad**

Una ley general establecerá un Consejo Electoral y de Participación Ciudadana, autónomo, encargado de la promoción, educación y de la ejecución de los mecanismos de participación y de democracia directa establecidos en esta Constitución y en otras leyes, así como las condiciones y procedimientos para su implementación.

El Consejo estará compuesto por el Servicio Electoral y el Servicio de Participación Ciudadana, según determine la ley.

### **Artículo x. Publicidad y deliberación**

Es deber del Estado dar adecuada publicidad a los referéndums contenidos en esta Constitución, asegurando la deliberación previa, inclusiva e informada de la ciudadanía y promoviendo el involucramiento público. El deber de publicidad deberá desarrollarse dentro de los sesenta días anteriores a la celebración de cada referéndum.



### **Artículo x. Audiencias públicas**

El Congreso Nacional y los órganos representativos a nivel regional y local deberán promover la realización de audiencias públicas en los procedimientos de decisiones políticas y administrativas que afecten al país, a la región y a las comunas respectivamente, en las cuales las y los ciudadanos podrán dar a conocer argumentos y propuestas sobre la temática a decidir.

### **Artículo x. Derecho a la participación**

Todas las ciudadanas y ciudadanos tienen el derecho a participar directamente o por medio de sus representantes en la gestión de los asuntos de interés público de los órganos del Estado y en la ejecución de las políticas públicas por medio de las técnicas y mecanismos de democracia, sea esta representativa o directa, tendiendo a favorecer una amplia deliberación de la ciudadanía, en conformidad a esta Constitución.

Los poderes públicos deberán facilitar la participación del pueblo en la vida política, económica, cultural y social del país. Será deber de cada órgano del Estado disponer de los mecanismos para promover y asegurar la participación y deliberación ciudadana incidente en la gestión de asuntos públicos, incluyendo medios digitales.

El Estado deberá promover las condiciones para promover la participación de niñas, niños y adolescentes y de otros grupos históricamente excluidos en el ámbito político, social, económico y cultural del país.

### **Artículo transitorio**

En el transcurso de tiempo mientras sea dictada la ley general de participación ciudadana y se cree el Consejo de la Ciudadanía, será una unidad especializada del Servicio Electoral la encargada de cumplir las funciones establecidas en este capítulo.

III. CONVENCIONALES CONSTITUYENTES PATROCINANTES

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| 1 | <br><b>JORGE BARADIT MORALES</b><br>RUT: 10.857.619-7     | 2 | <br><b>LORENA CÉSPEDES FERNÁNDEZ</b><br>RUT: 12.455.138-2 |
| 3 | <br><b>GASPAR DOMÍNGUEZ DONOSO</b><br>Rut: 19.421.615-7   | 4 | <br><b>MARÍA JOSÉ OYARZÚN</b><br>RUT: 15.273.448-4        |
| 5 | <br><b>TAMMY PUSTILNICK ARDITI</b><br>RUT: 16.360.822-7 | 6 | <br><b>GIOVANNA ROA CADÍN</b><br>RUT: 16.213.079-K       |
| 7 | <br><b>BEATRIZ SÁNCHEZ MUÑOZ</b><br>RUT: 9.306.620-0    | 8 | <br><b>MARIO VARGAS VIDAL</b><br>RUT: 9.845.716-K        |