

“No puede concebirse una democracia auténtica que no realice previamente su crítica total, que no revise todos sus pretendidos ‘principios’ desde sus más recónditas raíces y que no busque normas diferentes a las suyas, realmente igualitarias y de pleno beneficio social”.

(Eduardo Novoa Monreal)

## Resumen

Este trabajo postula como una de las principales deficiencias de nuestra democracia la exclusión de la participación directa de la ciudadanía en las decisiones políticas, lo cual se ve reflejado en la crisis de representación y la expansión de la desafección política. Asimismo, se expone cómo bajo el actual modelo de democracia en Chile no puede resolverse la crisis de representación producto de la concentración del poder, el paternalismo político/generacional y el desarrollo de un modelo de democracia que opera bajo la lógica del temor a las mayorías. En este contexto, se propone una radicalización de la democracia chilena y la incorporación de mecanismos de participación directa de la ciudadanía, siendo la iniciativa popular de ley un mecanismo que puede ayudar a disolver la desconfianza en las instituciones vigentes, en particular las legislativas. Se exponen sus características, clasificaciones, cómo opera en el derecho comparado y los argumentos a favor y contra que se han generado en torno a ella.

### 1. Introducción. La necesidad de integrar mecanismos de democracia directa para mejorar nuestra democracia

Criticar la Constitución chilena es difícil cuando se tienen a la vista los abundantes reparos políticos, sociales y jurídicos que se han planteado desde su dictación hasta la actualidad. En ese orden de cosas, podría sostenerse que existe una transversalidad mínima, a lo menos en los sectores de izquierda y progresistas, sobre cuáles son los principales problemas que afectan a nuestra Constitución Política, y que se traducen en los consecuentes problemas económicos, políticos y sociales que Chile enfrenta diariamente.

En el mismo sentido, vale la pena preguntarse si cambiar la Constitución resuelve *a priori* esos problemas. La respuesta a esa pregunta evidentemente será que no, ya que el desafío no consiste sólo en cambiar la Constitución en términos formales, sino que también en modificar con ella el modelo democrático, que actualmente determina las reglas jurídicas del desarrollo económico, político y social de Chile. Se trata, entonces, de realizar un ejercicio de re-pensar las bases mismas que nos regulan, para determinar, siempre de forma mayoritaria, democrática y transparente, a cuál modelo de Estado aspiramos, es decir, en qué tipo de país queremos vivir.

De todas las discusiones que se han generado en torno al cambio constitucional, nos centraremos en el problema de la participación política de la ciudadanía, y específicamente, en los mecanismos populares democráticos de incidencia en la legislación. Más precisamente, si bien cuando se abordan estos mecanismos populares de democracia, se suele hablar conjuntamente de la iniciativa popular de

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales (2014, Universidad de Chile). Abogada (2014). M.Sc. con mención en estudios en género (2017, London School of Economics and Political Science). Magister en Derecho con mención en Derecho Público (2019, Universidad de Chile). Otros datos disponibles en ficha de autora: <https://mrns.cl/biblio/ref/bsepulvedah>



ley y el referéndum revocatorio, nos dedicaremos sólo al primero, a fin de lograr un análisis más profundo de su funcionamiento, revisando las experiencias en el mundo y su utilidad en los procesos de democratización de diversos Estados.

Intentaremos mostrar que Chile no sólo está preparado para integrar mecanismos de democracia directa en su modelo político, sino que además la incorporación de éstos es coherente con la creciente demanda social por participación ciudadana vinculante e incidencia real en las decisiones y, por lo tanto, necesaria para el comienzo de una nueva etapa constitucional en nuestro país.

### **1.1. La democracia y la crisis de representación.**

Cuando hablamos de democracia, lo primero que podemos decir es que no existe una forma unívoca para definirla. Existen tantos conceptos como ideologías e intereses detrás de ellos. Hoy, muchos sostienen que la democracia está en crisis, ante lo cual vale a lo menos preguntarse ¿cuál modelo de democracia está en crisis?

En primer lugar, el concepto actual de democracia, no es ni pretende ser lo que experimentamos como tal. La democracia, como la conocemos, es más un discurso que una realidad. Está construida sobre pretensiones liberales, que finalmente nunca llegan a tener sustancia: igualdad, justicia, bienestar, derechos. El estado actual de la democracia en Chile es bastante precario, y si bien en los últimos años se pueden percibir ciertos avances, no es posible aún sostener que luego de la dictadura, Chile haya experimentado un cambio real. El modelo económico no sólo se ha mantenido, sino que se ha profundizado, las desigualdades se mantienen y los derechos sociales son una demanda ciudadana, más que una realidad. En este sentido, plantearemos en el presente trabajo que radicalizar la democracia significa realmente realizarla, es decir, hacerla efectiva.

Que el actual modelo de democracia esté en crisis, se devela por la aumentada distancia de lo que la ciudadanía demanda y lo que los gobernantes hacen. Es así que, como ha sostenido Bobbio, la ingobernabilidad se produce como consecuencia de la creciente desproporción entre las demandas de la sociedad civil y la deficiente o nula capacidad que tiene el sistema político para dar respuesta a las mismas. Para este autor, en esta lógica se produce un efecto perverso, ya que el régimen democrático es precisamente aquel que más que cualquier otro facilita, y en cierto modo requiere, la presentación de demandas por parte de los ciudadanos y los grupos<sup>2</sup>. Siguiendo en esta parte a este autor, es posible sostener que en Chile ha ocurrido un fenómeno denominado “privatización de lo público”, que ha insertado, promovido y profundizado la lógica clientelar en la relación entre representante y representado, lógica mediante la cual aquél que se encuentra en la posición de administrar recursos públicos, ya sea una autoridad política o un funcionario de los órganos de la Administración del Estado, los utiliza como recursos privados a favor de tal o cual ciudadano, el cual a su vez, ofrece a cambio, su propio voto o propia preferencia (Bobbio, 1985).

Según Ferrajoli, estos fenómenos dan cuenta de que la democracia se encuentra en crisis en la mayoría de los ordenamientos porque la relación entre dinero, información y política se vuelve cada vez más estrecha, y entonces, se utiliza “dinero para hacer información, información para hacer dinero y política, política para hacer dinero, dinero para hacer política e información”. Para el autor, no se trataría de una simple subordinación de los intereses públicos a los intereses privados, sino de un

---

<sup>2</sup> (223) Nótese que Bobbio realiza este análisis sobre Italia a mediados de los ochenta constatando la crisis de la democracia de su país, la cual tendría tres aspectos: ingobernabilidad, privatización de lo público y poder invisible, agravada por una crisis del Estado de Derecho, que deriva de un gobierno constitucional que a su vez tiene un gobierno trabajando por debajo, una realidad que lamentablemente, hoy en el año 2015, no nos resulta lejana.

fenómeno patológico que descompone la representación libre de coerción, y por lo tanto, las formas de la representación política (Ferrajoli, 2005).

En materia de formación de las leyes, la crisis de representación política se manifiesta en la incapacidad real del poder legislativo de dar respuesta de forma rápida y consistente a las demandas sociales, producto del hiperpresidencialismo y la concentración del poder, además del recientemente modificado sistema binominal, hoy reemplazado por uno proporcional (Ley N° 20. 840, 2015). De esta manera, las crecientes demandas de la ciudadanía se han visto desplazadas sostenidamente durante los últimos 40 años. Una ciudadanía que se ha formado cívicamente en el lado de los espectadores, mientras la tan anhelada democracia se realiza en manos de unos pocos, los cuales además son elegidos por ella, en el acto más republicano y máxima expresión de la democracia chilena: el voto. Un voto que además, hasta hace poco, sólo parcialmente incidía en quién o quiénes resultan electos.

Desde esta perspectiva, no es el concepto mismo de democracia el que se encuentra en crisis, sino sus distintas manifestaciones, las que muchas veces poco tienen que ver con su definición clásica de “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. En este sentido, pensamos que ante la pregunta de cuál es la democracia que se encuentra en crisis, la respuesta es que justamente son las variantes de la democracia liberal. Para precisar este punto, seguiremos la crítica de Chantal Mouffe al liberalismo, que plantea que mediante la negación del conflicto y a través de la búsqueda incesante de consensos, éste ha errado en interpretar de un modo adecuado la política democrática (Mouffe, 2009).

Para Mouffe, el liberalismo actual no ha logrado escapar de sus dos principales posturas, la democracia deliberativa y la democracia agregativa, es decir, del racionalismo ni el individualismo, lo cual no le permite comprender a cabalidad la naturaleza de lo político, ya que ese individualismo lo incapacita de comprender la formación de identidades colectivas, y las identidades políticas son siempre colectivas. Siempre habrá un ‘nosotros’ que solamente puede existir a partir de la demarcación de un ‘ellos’ (Mouffe, ob. cit). Plantear una radicalización de la democracia implica distanciarse de ambas vertientes de la democracia liberal.

En primer lugar, respecto de la democracia deliberativa, el distanciamiento surge por el fundamento mismo de la política. A saber, uno de los principios centrales de la democracia deliberativa es que las cuestiones políticas son susceptibles de tratamiento racional, porque su naturaleza es moral. Esto implica que para el ideal deliberativo, una sociedad democrática aspira a la creación de un consenso racional, de decisiones imparciales, en interés de toda la ciudadanía, el cual sería alcanzado por medio de procedimientos deliberativos apropiados. Para Mouffe, la tendencia teórica que describimos, en su intento por asimilar la política a la moralidad, entendida en términos racionalistas y universalistas, elimina el antagonismo de la política, cuestión que es inerradicable. Entonces, como consecuencia del desplazamiento de la política por la moralidad, el exceso de énfasis en el consenso, junto con la aversión hacia la confrontación, se ha generado una “creciente desafección hacia las instituciones democráticas liberales, que se manifiesta a través de la declinación de la participación electoral o de la atracción que ejercen los partidos populistas de derecha que desafían al *establishment* político”. (Mouffe, ob. cit).

Siguiendo este razonamiento, negar el antagonismo inherente a la política es una pretensión que no resiste ni el más mínimo golpe de realidad. En esta línea, coincidimos en que la política es un dominio en el cual siempre es razonable esperar discordia, y que el negar el consenso racional no implica socavar la democracia. La autora propone que en una democracia radical pluralista, los desacuerdos son



legítimos y necesarios, ya que permiten el surgimiento de diversas formas de identificación ciudadana. Si no existen estas formas de identificación, el principal peligro radica en la posibilidad de que surjan formas de política que se articulan en identidades esencialistas, como el nacionalismo, la religiosidad o la etnicidad. Al respecto, concordamos también con el planteamiento de Novoa Monreal, quien señala que la democracia requiere de un profundo respeto por las ideas minoritarias o disidentes, lo cual no supone aceptar abusos ni mucho menos permitir que quienes están dispuestos a terminar con ella triunfen en su objetivo. Precisamente, una democracia debe defenderse, y en esta tarea, deberán adoptarse restricciones de derechos a quienes abusen de la democracia o pretendan acabar con ella (Novoa, 1983).

Otro argumento para el distanciamiento de la democracia deliberativa es que la idea de constitución histórica (Nino, 2009) devela una concepción conservadora del Derecho y la política, de la cual se sigue sólo la imposibilidad teórica de poder generar un nuevo modelo, entendiendo como límites materiales aquellos que provienen de la tradición jurídica de un país. Aquí, la prudencia conservadora advierte sobre las rupturas con la tradición constitucional, pero en nuestro caso, dadas las Constituciones que ha tenido Chile y una tradición mayoritariamente autoritaria, romper con esa tradición es romper con el autoritarismo. Es una cuestión política.

Por otro lado, y opuestamente a lo que se ha expuesto por algunos autores como dos teorías incompatibles, vemos como en la práctica y en la doctrina, no existe una real dicotomía entre la democracia representativa y la democracia directa. Estos dos sistemas se entremezclan, difuminando sus diferencias, por ejemplo, en lo que se ha denominado democracia participativa. Esta forma de democracia presenta características de ambos modelos, demostrando que la diferencia entre uno y otro es más bien una cuestión de niveles. Actualmente, con la inclusión de la participación ciudadana en los sistemas de gobierno, en mayor o menor medida, una democracia puede adquirir mayores características de un modelo directo de participación, sin dejar de ser fuertemente representativo, como es el caso en que la participación ciudadana no es vinculante, sino consultiva. En el mismo sentido, una democracia altamente participativa mediante mecanismos directos, puede mantener algunas características del modelo representativo, sin por eso perder su carácter mayoritariamente directo. Por tanto, no es que el modelo de representación sea contradictorio con la democracia directa, sino que en muchos aspectos puede (y debe) ser superada por ella. Es decir, la democracia puede ser radicalizada también en sus aspectos participativos.

## **1.2 La radicalización de la democracia.**

Postular que la democracia debe ser radicalizada significa ofrecer una alternativa real al neoliberalismo, y si bien la búsqueda por una Nueva Constitución no puede entenderse como un fin en sí misma, la primera tarea de todas las izquierdas en Chile es transitar de manera efectiva hacia la democracia (Pérez Soto, 2014) mediante una Nueva Constitución que remueva las bases ideológicas de la anterior.

Para ilustrar mejor nuestra posición, radicalizar la democracia implica, como mínimo, la descentralización progresiva de la operación del Estado, con una drástica descentralización del gasto estatal. Así, el Estado distribuye los recursos y los ciudadanos deciden el gasto, lo que importa que el presupuesto del Estado debiera distribuirse bajo la modalidad de presupuestos participativos, asegurando porcentajes mínimos a los servicios básicos, como salud, educación y transporte. Estos porcentajes mínimos serían las únicas limitaciones. Además, debe establecerse una transparencia radical de la función administrativa, contemplando la sujeción de todos los funcionarios del Estado a inhabilidades, incompatibilidades



y declaración de bienes, las cuales para evitar la corrupción, deben establecerse por plazos de 10 años anteriores y posteriores al ejercicio del cargo.

En términos de participación política ciudadana vinculante, una Nueva Constitución debe garantizar los mecanismos democráticos y de decisión popular reales y efectivos, y no el orden o la libertad liberal. Entre estos procedimientos o fórmulas democráticas directas, y otras fórmulas de incremento de la participación social, destacan entre las más relevantes el referéndum, el veto legislativo, la iniciativa legislativa popular, la revocatoria de mandato, la asamblea o cabildo abierto, y el plebiscito. En Chile, ninguno de estos mecanismos se encuentra consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, a excepción del plebiscito, sin embargo, dado lo difícil de su aplicación práctica, consideramos que sólo es una consagración nominal carente de efectividad. Entonces, no es que la representación sea en sí misma un modelo fallido de democracia, sino que debe ser radicalizada hacia las características de la democracia directa. En palabras de Novoa Monreal, “la democracia es algo más que la entrega de un voto para elegir a gobernantes o a representantes del pueblo: ella exige una participación activa y consciente de todos en el examen y decisión de los problemas sociales y en el cumplimiento de los acuerdos producidos” (Novoa, 1983).

Para algunos, los mecanismos y procedimientos característicos de la democracia directa consisten en fórmulas de corrección a los excesos de la democracia representativa tradicional, ya que permite al pueblo hablar directamente o enmendar los errores de las autoridades electas cuando éstas no han interpretado cabalmente su voluntad (Maira, 1988). Precisamente, la salida a la crisis, sólo puede provenir de dar respuesta efectiva a las reivindicaciones ciudadanas, ampliando radicalmente las esferas de decisión popular, especialmente hacia aquellas áreas que constituyen las decisiones políticas más relevantes para el país. No resulta extraño que los movimientos sociales, los partidos de izquierda, la sociedad civil, demanden participación en las grandes decisiones, proponiendo nuevos puntos de vista y alternativas, buscando incidir y reclamando no ser simplemente un órgano consultivo.

De esta manera, la respuesta pasa por democratizar el poder. El ejercicio democrático exige que la soberanía resida en el pueblo, por el derecho de éste a gobernarse a sí mismo. Sostener lo contrario socava la voluntad popular mayoritaria, y por lo tanto, implica anular el concepto mismo de democracia. Radicalizar la democracia en Chile significa garantizar que el ejercicio soberano del pueblo sea real y no tan sólo una declaración de principios.

## **2. Iniciativa popular de ley como mecanismo democrático para la actividad legislativa.**

En este apartado abordaremos cuál es el mecanismo de iniciativa legislativa vigente en el país, luego, entregaremos un concepto de iniciativa popular de ley, sus características, cómo ha sido consagrada en el derecho comparado y las principales discusiones y argumentaciones, tanto a favor como en contra de este mecanismo.

### **2.1. Mecanismos de iniciativa legislativa en Chile.**

Para comenzar, no existen antecedentes en ninguna Constitución chilena de haberse consagrado la iniciativa popular como mecanismo de iniciativa legislativa. No obstante ello, no es un asunto que no haya sido discutido tanto por políticos como por juristas. Las propuestas formales más recientes han sido dos proyectos

de ley presentados ante el Senado<sup>3</sup>, uno de los cuales se encuentra actualmente archivado.

En Chile, la iniciativa legislativa está reservada sólo a el/la Presidente/a de la República mediante mensaje o a alguna de las Cámaras mediante moción parlamentaria. Así, el inciso primero del artículo 65 de la Constitución Política de Chile señala: “Las leyes pueden tener origen 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”.

La historia del artículo 65 de la Constitución de 1980<sup>4</sup> nos muestra la intención del constituyente de reservar, de forma exclusiva y excluyente la iniciativa legislativa a la moción parlamentaria y al mensaje presidencial. Sin embargo, a pesar de la creencia popular de que las formas de democracia directa o semidirecta se promueven exclusivamente entre las posturas políticas de izquierda, entre los juristas y profesores invitados a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (CENC), existió un pequeño debate respecto de la inclusión de una iniciativa legislativa popular, en particular respecto a la incorporación de la participación de los gremios en el parlamento. En las primeras discusiones respecto de la iniciativa legislativa existieron voces a favor de este mecanismo, donde el argumento político para defender la incorporación de estos mecanismos era precisamente, cederles un margen de participación y decisión a los gremios, intentando con esto evitar su “utilización política” por partidos y movimientos de izquierda (BCN, 2005)<sup>5</sup>, otros lo consideraron un mecanismo propicio para corregir los vicios del sistema parlamentario<sup>6</sup>. Luego, en sesiones posteriores, dicha Comisión acordaría, sin mayores argumentos, excluir de la Constitución<sup>7</sup> la iniciativa popular.

## 2.2. Características de la iniciativa popular de ley

La iniciativa popular de ley o iniciativa legislativa ciudadana es una forma de participación en la cual los ciudadanos, mediante una organización social o grupo de personas naturales, generan e introducen un proyecto de ley al debate legislativo, que debe ser tramitado posteriormente por el parlamento. Esta iniciativa popular generalmente va aparejada a una serie de requisitos formales, como una

---

<sup>3</sup> (224) Proyecto de ley, Boletín N° 7916-07, en primer trámite constitucional en el Senado. El proyecto ingresó en septiembre del año 2011, fue archivado en marzo de 2014 y desarchivado por decisión de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, en enero de 2015. Anteriormente, se presentó un proyecto de similar contenido, el cual fue archivado el año 2007.

<sup>4</sup> (225) El texto del artículo 65 fue fijado en virtud del Decreto Ley N° 3464 del 11 de agosto de 1980, como artículo 62. Posteriormente, en virtud del Decreto N° 100 de fecha 17 de septiembre de 2005, se fijó el actual texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República, cambiando su numeración a artículo 65. Los miembros de la CENC que estuvieron encargados de estudiar y discutir lo relativo al Congreso Nacional, las atribuciones exclusivas de cada una de sus ramas, y otros asuntos relacionados con esta misma materia fueron Jaime Guzmán, Sergio Díez, Juan de Dios Carmona y Enrique Ortúzar, según la propia distribución de las materias que realizara la Comisión en su Sesión N° 334.

<sup>5</sup> (226) El Profesor de la Universidad Católica, Carlos Cruz-Coke, manifestó ante la Comisión que: “Debe otorgárseles a los representantes de las entidades gremiales (Sindicatos, Colegios Profesionales, Gremios económico-sociales, Universidades, Centros de Madre, Juntas de Vecinos, etc.), una palabra categórica y decisoria en el futuro de nuestra legislación. Ellos deben contar con iniciativa legislativa, deben tener derecho a veto a las resoluciones que adopte la Cámara Política. (...) De otra manera, la politiquería los volverá a “castrar” políticamente, y sólo los utilizará como lo hizo el marxismo con los sindicatos industriales y la Democracia Cristiana con el campesinado, cuando sus imperativos ideológicos lo juzgaron necesario”.

<sup>6</sup> (227) Biblioteca del Congreso Nacional, ob. cit.

<sup>7</sup> (228) En la Sesión N° 349, Raúl Bertelsen hizo presente “la conveniencia de excluir conscientemente la iniciativa popular en materia legislativa”. Luego, en la Sesión N° 351, del 18 de Abril de 1978, se excluye definitivamente por la Comisión este mecanismo.

cantidad elevada de firmas que lo respalden, una nómina de patrocinadores, entre otros.

La iniciativa puede ser simple o formulada; fuerte o débil; meramente legislativa, constituyente o abrogatoria. Así, la iniciativa será simple si se limita a entregar una propuesta que invite a legislar sobre una determinada materia, y formulada cuando se realice mediante la presentación de un proyecto de ley ya redactado. Asimismo, una iniciativa será fuerte cuando la ciudadanía participe directamente en la generación de la propuesta y su aprobación a través de referéndum, y será débil cuando el proyecto de ley presentado por la ciudadanía esté sujeto a la tramitación del Congreso para su aprobación. Por ejemplo, en Ecuador, quienes proponen la iniciativa popular participan, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, el cual tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia (Const., 2008). Otra forma es la contemplada en la Constitución de Colombia, la cual señala que la iniciativa popular será tramitada por el Congreso, pero que los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite (Const., 1991).

Por otra parte, una iniciativa será meramente legislativa cuando sólo se consagre el derecho a presentar iniciativas para la creación o modificación de leyes o normas con jerarquía legal, pero existe también en varios países la iniciativa popular constituyente, que permite la reforma constitucional a través de iniciativas populares que cumplan ciertos requisitos, los que suelen ser más estrictos que para las otras clases de iniciativa. Finalmente, la iniciativa puede tener como finalidad que se derogue una ley vigente, la cual se denomina iniciativa popular abrogatoria.

No obstante, todas estas distinciones constituyen tan sólo un ejercicio académico, ya que en la práctica se combinan en sus diferentes formas. Por ejemplo, en Suiza, cuando se trata de reformas constitucionales parciales debe presentarse un proyecto escrito, y si se trata de iniciativas generales que solicitan la adopción, la modificación o la abrogación de disposiciones constitucionales o legislativas, deben presentarse en forma de una propuesta genérica (Soto Barrientos, 2012). Precisamente, uno de los modelos más citados es el de la Constitución suiza, la cual establece que la iniciativa estará sometida al voto de la población y de los cantones, la Asamblea federal recomendará su aceptación o rechazo, y en este último caso, ésta podrá plantear un contraproyecto. Sin embargo, nos parece más interesante el caso argentino, cuya cultura jurídica y política se relaciona de forma mucho más cercana con la nuestra, y la cual analizaremos en el apartado siguiente, cuando veamos el derecho comparado.

### **2.3. La iniciativa popular de ley en el derecho comparado.**

En Latinoamérica, los países que han consagrado la iniciativa popular de ley son, Argentina (Buenos Aires), Colombia, Ecuador, México (D.F.), Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En Europa, los países que contemplan la iniciativa popular de ley en sus respectivas constituciones son: Alemania (Baviera), Italia, Portugal, Hungría, Lituania, Francia, España, Suiza y también se encuentra consagrada en la Unión Europea. En Estados Unidos, sólo los Estados de California, Massachussets, Ohio y Washington contemplan la iniciativa popular de ley.

Existen varias formas en las que este mecanismo se ha consagrado en la legislación comparada, las cuales abordaremos brevemente, con el fin de entregar un panorama general del funcionamiento de la iniciativa popular de ley en el mundo. Para esto, hemos distinguido las cuestiones que nos parecen más relevantes al momento de identificar sus características, según si están contempladas como un derecho constitucional; según si se permiten iniciativas simples o formuladas, o

ambas; según cuál es el quórum que requieren para ser presentadas; si es que tienen límites y cuáles son éstos, y; si se trata de iniciativas meramente legislativas, o si se han reconocido también, la iniciativa popular constituyente y abrogatoria.

Algunos países consagran este mecanismo como un derecho constitucional de la ciudadanía. Por ejemplo, Perú señala en su Constitución que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas (Const. 1993). Asimismo, Paraguay reconoce el derecho a la iniciativa popular a los electores para proponer al Congreso proyectos de ley. En esta misma línea, Venezuela, en el Capítulo IV de su Constitución, “De los Derechos Políticos y del Referendo Popular”, entre los mecanismos de participación política<sup>8</sup> y lo que en ese país se denomina “protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía”, consagra la iniciativa popular legislativa, constitucional y constituyente. Asimismo, la Constitución argentina establece que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. Ante esto, el Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses (Const., 1994). Por otra parte, en Suiza la participación ciudadana directa no se encuentra regulada en la Constitución como un derecho o principio, sino más bien en forma de mecanismos participativos concretos. Estos mecanismos son la iniciativa popular de ley y el referéndum (Soto Barrientos, 2012).

Respecto del apoyo ciudadano que se requiere para presentar una iniciativa popular de ley, esto es, la cantidad de firmas exigidas para presentar una iniciativa popular de ley, en Ecuador, por ejemplo, pueden presentar proyectos de ley un grupo de personas que como mínimo equivalga al 0, 25% de las inscritas en el padrón electoral (Const., 2008, Art. 103). En Colombia, un número igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. Por otro lado, en Uruguay, “el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo” (Const., 1967). En Europa, la Constitución italiana prescribe que “El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto articulado”. Italia contempla además el referéndum derogatorio de leyes (Const., 1947, Art. 75)<sup>9</sup>. Siguiendo con los países europeos, los requisitos para la iniciativa popular en la Constitución suiza son presentar una propuesta popular de 100. 000 ciudadanos con derecho a voto, en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, y someterla al voto del pueblo. Por otra parte, la Constitución española se refiere a que para la elaboración de las leyes, las iniciativas populares exigirán no menos de quinientas mil firmas acreditadas (Const. 1978, Art. 87), siendo España uno de los países que mayor quórum exige.

En algunos países, la iniciativa popular de ley ha sido abordada estableciendo expresamente los límites de su ejercicio, en otros casos, estos límites no son tan

---

<sup>8</sup> (229) “Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; (...)” En: [http://www.cgr.gob.ve/site\\_content.php?Cod=048](http://www.cgr.gob.ve/site_content.php?Cod=048)

<sup>9</sup> (230) El artículo 75 dispone que se “celebrará referéndum popular para decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten 500. 000 (quinientos mil) electores o cinco consejos regionales. No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales. Tendrán derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados. La propuesta sometida a referéndum será aprobada si ha participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y si se alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos. La ley determinará las modalidades de celebración del referéndum.”

claros, por lo que parecieran permitir una mayor flexibilidad en su utilización. A modo de ejemplo, en Uruguay existe una restricción expresa para ejercer la iniciativa popular legislativa, en tanto la Constitución establece que estos mecanismos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos, ni en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo (Const., 1967). En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, las materias excluidas de iniciativa popular son los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. En el mismo sentido, la Constitución de Portugal permite la iniciativa legislativa, así como la de referéndum compete, a grupos de ciudadanos con derecho a voto. En este país existen límites no sólo para las iniciativas populares, sino que en cualquiera que no provenga del Gobierno; por ejemplo, los Diputados, los grupos parlamentarios, las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas y los grupos de ciudadanos con derecho a voto no pueden presentar proposiciones de ley, proyectos de ley, propuestas de enmienda o proyectos de referéndum, que impliquen un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos del Estado previstos en los Presupuestos (Const., 1976, Art. 167)<sup>10</sup>. España, también, establece como materias prohibidas para la iniciativa popular, las propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, y lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Una distinción muy relevante consiste en identificar los alcances de una iniciativa popular legislativa. En este sentido, sus alcances y su importancia serán diferentes si se trata de iniciativa popular legislativa, constituyente o abrogatoria. A modo de ejemplo, en Uruguay, además de la iniciativa popular de ley, se reconoce la iniciativa para la reforma de la Constitución, estableciendo que ésta podrá ser reformada, total o parcialmente, por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos, presentando un proyecto articulado que debe elevarse al Presidente de la Asamblea General, y que debe ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. Esto resulta muy interesante, ya que si la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, quiere formular proyectos sustitutivos de la reforma, debe someterlos a un plebiscito, conjuntamente con la iniciativa popular original. También existe esta forma de iniciativa en Colombia y en Suiza, donde además de la denominada iniciativa popular general, la iniciativa de ley se puede proponer para la reforma total y parcial de la constitución (Const., 1999, Arts. 138 N° 17 y 139, N° 15 y 16).

Como se anunció, una modalidad interesante de iniciativa popular de ley es la establecida en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo sus requisitos comunes que el texto se presente en forma de ley, con un respaldo del 1, 5% de firmas (Const., 1853). Pero cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del quince por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad, el Jefe de Gobierno debe convocar a un referéndum vinculante y obligatorio. Esto último es algo que debiese contemplar toda iniciativa popular, ya que precisamente de lo que se trata es de entregar poder vinculante a la ciudadanía, especialmente cuando en ella converge un número importante de voluntades.

#### **2.4. Discusiones y argumentos en torno a la iniciativa popular de ley**

Respecto de los mecanismos de participación directa de la ciudadanía, se han esbozado una serie de críticas, de las cuales se han seleccionado aquellas que se dirigen contra la iniciativa popular de ley, o coinciden en su fundamento con una crítica a este mecanismo en particular. A continuación, se presenta una síntesis de

---

<sup>10</sup> (231) Este país introduce una novedad en las normas constitucionales que rigen la formación de las leyes, consagrando la caducidad de los proyectos de ley y de referéndum en el momento en que cesa el Gobierno. Lo mismo sucede con los proyectos que provienen de las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas.

los principales argumentos contrarios a la iniciativa popular legislativa, y ante cada uno se propone una contraargumentación a favor.

Un primer argumento en contra es que existe una desigualdad de conocimientos técnicos entre la ciudadanía y el aparato burocrático sobre los temas a discutir y sobre el proceso de toma de decisiones. La exclusión de la participación directa de la ciudadanía por carecer de conocimientos técnicos constituye un argumento elitista que da por supuesto que la ciudadanía es incapaz de incorporar, mediante el aprendizaje y la práctica, esos nuevos conocimientos a fin de expresar en términos formales sus necesidades e iniciativas.

En segundo lugar, algunos autores sostienen que la democracia directa es peligrosa, por el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones, mediante su instrumentalización política. Esto se daría en aquellas situaciones en que las autoridades políticas tratan de poner en marcha procedimientos participativos sólo para justificar las decisiones ya tomadas, o cuando ignorar la opinión del público afectado puede poner en peligro la continuidad de un proyecto. En esta lógica argumentativa, el objetivo último de las autoridades políticas es procurarse legitimidad adicional y conseguir mayor aceptación para las políticas debatidas (Ruano de la Fuente, 2010). No obstante, una forma de evitar la instrumentalización de estos mecanismos de participación directa, es que éstos se relacionen entre sí, de modo que exista un sistema de participación ciudadana y no mecanismos aislados. Por ejemplo, una iniciativa popular de ley debiera ser refrendada al finalizar su tramitación y el plebiscito debiera ser el mecanismo establecido en la Constitución, por cual se decidan los temas relevantes para el país, al menos una vez al año. De esta manera, la oportunidad está previamente determinada por el ordenamiento jurídico y no puede ser utilizada a discreción por la autoridad.

En la misma lógica de la crítica anterior, la instrumentalización es posible también gracias a otros factores, como la falta de pluralismo en los medios de comunicación social. Así, este argumento es razonable si se piensa en la influencia que ejerce en las personas el discurso predominante que reproducen los medios de comunicación masiva, capaces de manipular -debido a la concentración de estos medios en las manos de unas pocas pero enormes empresas privadas- la voluntad popular. Sin embargo, si garantizáramos el ejercicio soberano del poder, si pudiésemos realizar de forma sistemática el ejercicio democrático, la ciudadanía se auto-formaría en las acciones cívicas más allá del voto electoral. Tarde o temprano, se masificaría la conciencia cívica. Así, como señalaremos más adelante, sostener que incorporar mecanismos de democracia directa en la Constitución es dejar al pueblo a merced de demagogos y populistas, es realmente un argumento en el subyace un no reconocido temor a las mayorías.

Por otro lado, la idea de excluir al pueblo de las decisiones constitucionales o legislativas, pone de manifiesto el paternalismo con que se gobierna, en la pretensión autoritaria de ver a los gobernados como seres irracionales que no deben interferir en decisiones como el tipo de Constitución que desean o cuáles leyes consideran relevantes para su legislación. En este sentido, "el contenido de lo que se protege no es pues, lo racional frente a las pasiones, sino que muy bien puede ser al revés, lo pasional e interesado de los constituyentes que se blinda frente a la racionalidad de las futuras generaciones democráticas." (Laporta, 2007).

Otra crítica importante a los mecanismos directos es que la desafección política ha calado tan hondo en la sociedad, que a la mayoría de la ciudadanía no le interesa salir a votar y, por lo tanto, la representatividad de las decisiones tomadas mediante estos mecanismos va a ser muy baja. Además, la implementación de votaciones resulta un gasto extra para el Estado, de modo que no resulta conveniente para el

presupuesto nacional realizar muchos procesos electorarios o de consulta. Sin embargo, existen casos exitosos de votaciones electrónicas, como por ejemplo en Venezuela, y en países como España donde se permite la firma electrónica para apoyar iniciativas legislativas populares. La masificación de las tecnologías permite hoy en día facilitar los procesos de participación, además de disminuir considerablemente su costo.

Finalmente, se ha argumentado que la participación crea ciertas expectativas en los ciudadanos, como ser escuchados e influir en las decisiones colectivas, lo que puede modificar el ejercicio del poder político y cuya insatisfacción puede realimentar la desafección política y la desconfianza en las instituciones. No obstante, este agotamiento ciudadano suele suceder cuando existen mecanismos de participación no vinculantes y la autoridad toma sus decisiones sin considerar lo manifestado por la ciudadanía consultada, lo cual genera la sensación en las personas que su dedicación y participación no son tomadas realmente en cuenta, y se produce un distanciamiento aun mayor con una consecuente baja en la participación.

En principio, esto es cierto cuando se incorporan mecanismos de participación que no transfieren realmente el poder a los ciudadanos, que no son vinculantes. Para evitar una posible nueva desafección, el ejercicio ciudadano de participación debe derivar en una decisión vinculante, o se producirá el agotamiento propio de quien realiza un acto que promete ser transformador en el discurso, pero que luego no conduce a un cambio real.

### **3. Iniciativa popular de ley para el caso chileno**

Para concluir, y a modo de propuesta, una iniciativa popular en Chile, en primer lugar, debiese tener pocos requisitos formales para no transformar en imposible la presentación de una propuesta. En este sentido, bastaría con la formulación de un proyecto de ley y el apoyo ciudadano mediante una cantidad razonable de firmas, la cual pensamos podría ser del 1% de los ciudadanos<sup>11</sup>. En este caso, la iniciativa debe ingresar como cualquier proyecto de ley al Congreso, con la habilitación de una cantidad de representantes que puedan tener voz durante su tramitación. Si la propuesta reuniera el 5% de apoyo ciudadano, entonces la iniciativa debe someterse a referéndum vinculante y obligatorio.

En segundo lugar, respecto de la titularidad de la iniciativa, esta podrá provenir de una persona jurídica sin fines de lucro o de un grupo de ciudadanos, y en ambos casos siempre con el respaldo de una cantidad mínima de firmas. Para resolver la dificultad de recolectar semejante cantidad de firmas y certificarlas, nos parece que lo más útil sería poder firmar mediante una página web habilitada para tal efecto, de la misma manera en que se realizan las votaciones electrónicas en cualquier parte del mundo. Así, con el apoyo de la tecnología es más simple para estas iniciativas recoger la voluntad ciudadana.

En tercer lugar, una modalidad que compartimos, es que los proyectos de ley que ingresen al Congreso mediante este mecanismo tengan urgencia para su tramitación, y también que, para el caso de su rechazo, exista la posibilidad de solicitar un pronunciamiento de la ciudadanía mediante un referéndum.

Finalmente, consideramos importante señalar, que si bien la consagración de mecanismos democráticos de participación directa en una nueva Constitución para Chile, representa tan sólo una pequeña fracción de todos los cambios a los que

---

<sup>11</sup> (232) Personas con derecho a voto en Chile son aproximadamente 13.388.000, según datos del SERVEL (2012), por lo que el 1% de los ciudadanos equivaldría a cerca de 1338 personas.

podemos aspirar, de todas maneras implica dar un paso más en el tránsito hacia una forma de organización auténticamente democrática de la sociedad chilena.

### Bibliografía

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. [BCN] (2005) *Historia de la ley. Constitución Política de la República de Chile de 1980, Artículo 65. Origen de las Leyes e iniciativa exclusiva del Presidente de la República.*
- BOBBIO, N. (1985) *La crisis de la democracia y la lección de los clásicos.*
- BOBBIO, N. (1991). *Liberalismo viejo y nuevo. El futuro de la democracia.* México DF, FCE.
- CUMPLIDO, F. Y NOGUEIRA, H. (1994). *Teoría de la Constitución.* Cuadernos Universitarios, Editorial Universidad Nacional Andrés Bello. Santiago, Chile.
- CRISTI, R. y RUIZ-TAGLE, P. (2014). *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente.* LOM Ediciones, Santiago.
- FERRAJOLI, L. (2005) *La crisis de la democracia en la era de la globalización.* En Anales de la cátedra Francisco Suárez (Vol. 39, pp. 37-67).
- GAJARDO, J. (2014) *El dilema constitucional chileno.* Serie Documentos de Trabajo nº 15, Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia.
- LAPORTA, F. (2007) *El imperio de la Ley. Una visión actual.* Editorial Trotta.
- MAIRA, Luis. (1988) *La Constitución de 1980 y la ruptura democrática.* Editorial Emisión.
- MOUFFE, Ch. (2014). *Agonística: Pensar el mundo políticamente.* 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- MOUFFE, Ch. (2009). *Democracia y pluralismo agonístico.* En: Democracia y derechos fundamentales desde la filosofía política. Congreso estudiantil de Derecho y Teoría Constitucional, 2003-2005-2007, Artículos seleccionados. Editorial Jurídica de Chile. Santiago.
- MOUFFE, Ch. (2012). *Antagonismo y hegemonía. La democracia radical contra el consenso neoliberal.* En: Pensar desde la izquierda. Mapa del pensamiento crítico para un tiempo en crisis. Errata naturae editores. Madrid.
- NINO, C. (2009). *La constitución de la democracia deliberativa.* Editorial Gedisa.
- NOVOA MONREAL, E. (1993). *Una crítica al derecho tradicional. Obras escogidas.* Ediciones del Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar. Colección Chile en el Siglo Veinte. Santiago.
- NOVOA MONREAL, E. (1999). *El derecho como obstáculo al cambio social.* Decimotercera edición. Siglo XXI editores. D.F. México.
- NOVOA MONREAL, E. (1983). *Derecho, política y democracia: (Un punto de vista de izquierda).* Temis. Edición para internet 17 de mayo de 2006 por el Centro Documental Blest. [h^ p://www.blest. eu/biblio/novoa2/index. html](http://www.blest.eu/biblio/novoa2/index.html)

- PÉREZ SOTO, C. (2014). *Marxismo aquí y ahora*. Editorial Triángulo.
- RUANO DE LA FUENTE, J. (2010). *Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana*. En: *Política y Sociedad*, Vol. 47 Núm. 3: 93-108. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid.
- SOTO BARRIENTOS, F. (2012). “La democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución suiza”. *Estudios Constitucionales*, Año 10, N° 1, pp. 373-402.
- SOTO BARRIENTOS, F. (2013). *El desafío de la participación. Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*. LOM Ediciones. Santiago.
- ZUÑIGA URBINA, F. (Coord.). (2014). *Nueva constitución y momento constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates*. Editorial Legalpublishing Chile, Santiago.
- Ley N° 20. 840. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 5 de mayo de 2015.
- Constitución Federal de Suiza [Const.] (1999). Arts. 138 N° 17 y 139, N°s 15 y 16 [Título Cuarto] En: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19995395/index.html>
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [Const.] (1853). Ed. Legislatura Porteña, 2014. En: <http://www.legislatura.gov.ar/documentos/constituciones/constitucion-ciudad.pdf>
- Constitución de la República Portuguesa [Const.] (1976). Art. 167 n°s. 2 y 3. [Título III] En: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art167>
- Constitución española [Const.] (1978). Art. 87. [Título III] En: [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion\\_es1.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador [Const.] (2008) En: [http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Constitución de Colombia [Const.] (1991) En: [http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion\\_General/constitucion\\_politica.pdf](http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf)
- Constitución de la República Italiana. [Const.] (1947). Trad. Corte Constitucional. En: [http://web.archive.org/web/20071006020909/http://www.cortecostituzionale.it/esl/testinormativi/costituzione-dellarepubblica/costituzione\\_principii.asp](http://web.archive.org/web/20071006020909/http://www.cortecostituzionale.it/esl/testinormativi/costituzione-dellarepubblica/costituzione_principii.asp)
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. [Const.] (1967) En: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>
- Constitución de la Nación Argentina. [Const.] (1994) En: <http://www.senado.gov.ar/deInteres>



Constitución Política del Perú. [Const.] (1993) En:  
<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>

Originalmente publicado en:

Sepúlveda, Bárbara. (2016). Iniciativa popular de ley en la nueva Constitución Política de Chile. En Quiero, Francisco; Gajardo, Jaime (comp.) *Por una Asamblea Constituyente: mecanismos, procesos y contenidos para una nueva Constitución*. Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, pp. 271-291.

=====

Esta transcripción electrónica **no tiene objeto comercial**, y está destinada únicamente a la difusión de la obra con fines de crítica, ilustración, enseñanza e investigación, expresándose su fuente, título y autor, conforme estatuye la Ley nro. 17.336, sobre propiedad intelectual.