

Mariela Rubano Lapasta \* y Hugo Castellón Venegas \*\*

# Propuestas de cambios a nuestra democracia representativa

## Proposed changes to our representative democracy

### Resumen

En este trabajo buscamos realizar una aproximación teórica al plebiscito como forma de participación ciudadana, en el marco de la concepción universal de los principios de soberanía nacional y popular, para luego consignar la normativa referente al plebiscito en Chile tanto a nivel constitucional como municipal. Asimismo, nos referimos a los proyectos de reforma constitucional y legislativa en actual tramitación pertinentes al plebiscito en nuestro ordenamiento jurídico.

### Palabras claves

Participación, plebiscito, democracia.

### Abstract

In this work we perform a theoretical approach to the plebiscite as a means of citizen participation in the framework of the universal conception of the principles of national sovereignty and popular, then enter the regulations regarding the plebiscite in Chile both constitutional and municipal levels. We also refer to the draft constitutional and legislative reform currently under consideration relevant to the plebiscite in our legal system.

### Keywords

Participation, plebiscite, democracy.

*\*Doctor en Derecho  
y Ciencias Sociales,  
Universidad de  
la República,  
Montevideo-Uruguay.  
Magister en Derecho  
Público, Pontificia  
Universidad Católica  
de Chile.*

*\*\* Abogado,  
Universidad de  
Concepción. Egresado  
de Magister en  
Derecho, mención  
en Derecho Público,  
Universidad de  
Concepción.*

## I Introducción

El presente trabajo tiene por objeto formular propuestas referentes al plebiscito,<sup>1</sup> en cuanto forma de canalizar la participación ciudadana. Nos parece pertinente abordar esta problemática, entre otras razones, debido a la agitación social que se observa actualmente en Chile, y también en otras sociedades.

Las experiencias democráticas de nuestro tiempo están constituidas -según el parecer de la mayoría- por la apatía del ciudadano indiferente a la política, o como también se dice, despolitizado. Como se desprende de los sondeos de opinión, la mayoría no se interesa por la política, prefiere otra cosa<sup>2</sup>.

Entendemos que algunas formas de enfrentar este problema serían, entre otras, promover una mayor competencia entre los candidatos; efectuar algunas reformas al sistema electoral vigente; y ampliar las actuales formas de participación ciudadana.

No obstante, en esta instancia nos limitamos a tratar la forma política de democracia representativa, con el agregado de un mecanismo de democracia semidirecta, como es el plebiscito, de modo que se excluyen aquí los aspectos del sistema electoral y de la competencia interna para la elección de candidatos.

Estimamos que estas propuestas necesariamente debiesen conducir a una mayor cohesión social, en un ambiente de tolerancia y de respeto. Sabemos que la democracia no solo es un régimen político, sino un estilo de vida que implica un rol protagónico permanente del electorado, que, en tal entendido, debiese convertirse en un contrapeso constante al ejercicio del poder político.

Lo anterior sin duda ha de incidir en el perfeccionamiento de la democracia política y social, y ha de conducir a una mayor participación libre, informada y responsable de los ciudadanos.

<sup>1</sup> Hay quienes no establecen ninguna diferencia entre los términos referéndum y plebiscito. Otros, en cambio, señalan que el plebiscito es un mecanismo jurídico diferente mediante el cual un órgano no representativo somete a la decisión del pueblo una norma o materia determinada. Hay quienes emplean la expresión plebiscito para indicar que lo que se somete a la decisión del pueblo, es si éste da o no su confianza a una persona determinada, para investirlo como gobernante o renovarlo en su función, sin que se realice una elección disputada. También se emplea la expresión plebiscito en el ámbito del derecho internacional, para decidir los cambios de soberanía territorial en los Estados.

Señala Loewenstei que “en el lenguaje corriente, el concepto plebiscito se usa para una variedad de actos de participación del pueblo en el proceso del poder y, algunas veces, hasta como sinónimo de elecciones, pero que esta expresión debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas”. Esto es, las votaciones sobre normas constitucionales y legales técnicamente son referéndum, no plebiscitos. No obstante, nuestros textos constitucionales sólo han utilizado el término plebiscito. Molina Guaita, Hernán. Instituciones Políticas, Colección de Manuales de Derecho Público de la Universidad de Concepción, Concepción, 2004, pp. 155 y 156.

Por otra parte, Duverger señala que si bien el referéndum es el más empleado de los procedimientos de la democracia semidirecta, se le hace objeto de dos críticas principales. En Francia, se le reprocha el que se convierta en “plebiscito”, esto es el voto de confianza personal a un hombre, siendo referéndum la aprobación o rechazo de un texto; y por otro lado, se le reprocha al referéndum que tiene resultados conservadores. Pero el referéndum presenta también la gran ventaja de permitir al conjunto de los ciudadanos resolver por sí mismos los problemas importantes y evitar que sus “representantes” acaparen todo el poder político. Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, colección Demos, quinta edición española, Ediciones Ariel, 1970, pp.125 y 126.

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni, Elementos de Teoría Política, Alianza Editorial, Madrid, 2010, pp. 346 y 347.

Lo indicado no significa patentar la arbitrariedad, la incertidumbre. Consideramos que el Congreso es el ámbito natural e idóneo para la deliberación en forma pacífica entre gobierno y oposición, siguiendo un procedimiento preestablecido, con posiciones diferentes y generando los consensos necesarios.

No se trata entonces de desplazar a la democracia representativa, sino de vigorizarla.

Al decir de O'Donnell, la democracia no solo debe ser analizada en el plano del régimen, sino también en el plano del Estado; sobre todo, del Estado como sistema legal, y de ciertos aspectos del contexto social general<sup>3</sup>.

La participación ciudadana debe ser coherente entonces con la democracia representativa, que idealmente es concebida como una competencia por la conquista de posiciones de poder en el Estado. El acceso a esas posiciones de poder depende directa o indirectamente de la elección. Los gobernantes son elegidos por los electores o designados por el partido o la coalición que ha ganado las últimas elecciones. Los titulares de esas posiciones disponen oficialmente de una situación estatutaria de decisión y orientación de las "políticas" impulsadas en nombre de las instituciones públicas<sup>44</sup>, según señala Daniel Gaxie.

## II El principio de participación política y su reconocimiento en Chile

Se estima que un derecho fundamental reconocido a todos los ciudadanos es la participación política, directa o indirecta a través de sus representantes, a los que concurre el pueblo que, debido a la actual impracticabilidad del gobierno directo, se identifica con la idea de representación. Esta significa que el cuerpo social está sometido por la voluntad de la mayoría, dado que resulta difícil alcanzar la unanimidad. Por tanto, la participación política nos puede conducir al consenso, siendo legítimo también el disenso.

La participación como elemento esencial de la democracia trae consigo la idea de la incorporación de todos los individuos a la gestación de la voluntad estatal. El ideal del Estado moderno está construido sobre la base esencial de la participación del pueblo en el ejercicio del poder. La participación política es un poderoso elemento legitimador del poder político, otorgando la correspondiente autoridad.

La democracia constitucional se realiza cuando los destinatarios del poder, organizados como cuerpo electoral, intervienen, directa o indirectamente, en el proceso político.

De acuerdo con la doctrina moderna, se desarrolla una nueva concepción de la democracia: la llamada democracia constitucional. Esta representa una concepción sobre

<sup>3</sup> O'Donnell, Guillermo. *Disonancias. Críticas democráticas a la Democracia*. Prometeo Libros. Buenos Aires, 2007, p. 22.

<sup>4</sup> Gaxie, Daniel. *La Democracia Representativa*, LOM Ediciones, Santiago, 2004, p. 11.

los órganos del Estado, cuyos titulares o integrantes son elegidos en votación directa por sufragio universal, junto a los demás elementos señalados en el texto fundamental, como el pluralismo político, el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, la separación orgánica de funciones, el rol subsidiario del Estado al servicio de la persona humana, el principio mayoritario y el conjunto de libertades intelectuales y económicas; todo ello regido por el principio de supremacía de la Constitución. En consecuencia, esta democracia se realiza cuando los destinatarios del poder, organizados como cuerpo electoral, toman parte en el proceso político.

Desde sus orígenes los ideólogos del constitucionalismo han preferido la democracia representativa por sobre la democracia directa. Una mirada a los sistemas políticos democráticos contemporáneos sugiere que es la representación en órganos ejecutivos y legislativos, nacionales y locales, la que permite de una mejor forma la implementación y elaboración de políticas públicas dotadas de apoyo por parte de la sociedad. Por lo tanto, los mecanismos de democracia directa se han asociado al perfeccionamiento de la democracia representativa.

Desde un punto de vista histórico y político, nuestra Constitución de 1818 fue aprobada por suscripción, esto es mediante libros abiertos, depositados en la Casa de Gobierno y en parroquias en las villas y ciudades, en los cuales los ciudadanos debían manifestar su voluntad. Con posterioridad, en la primera etapa de gestación de la Constitución de 1823 se dio lugar a que todo ciudadano pudiese formular observaciones al proyecto debatido; a pesar de ello, nadie ejerció este derecho<sup>55</sup>.

En la elección de diputados de 1831 se consultó a los ciudadanos si otorgaban a los senadores y diputados la facultad de anticipar y convocar la Gran Convención, para así justificar el adelantamiento del plazo de reforma previsto en la Carta de 1828<sup>66</sup>.

En el siglo XX se utilizó el plebiscito para la *ratificación* de la Constitución de 1925, y por último hay que señalar el plebiscito *aprobatorio* de la Constitución de 1980.

Actualmente, nuestra Constitución Política reconoce este principio general de participación, al establecer que “...*Es un deber del Estado... asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional...*” (Inciso 5° del Artículo 1° de la Carta Fundamental).

Siguiendo al Profesor Silva Bascuñán, no resulta suficiente el simple reconocimiento del derecho en general “a participar con igualdad de oportunidades”, y sobre bases de igualdad para todos, según las distintas concreciones en los preceptos de la Carta Fundamental, en concordancia con la afirmación de que “Todos los hombres nacen libres e iguales”. Es además imprescindible la actuación dinámica, creativa, constructiva del Estado para lograr no solo la proclamación, sino, en el hecho, la igualdad de

<sup>5</sup> Barros Arana, Diego. *Historia General de Chile*, edit. Universitaria, Santiago, 2005, p. 128.

<sup>6</sup> Encina, Francisco, *Historia de Chile*, Editorial Encina, Santiago de Chile, 1984, p. 126.

oportunidades abierta a todos, para colocarlos también a todos en el mismo pie en la lucha por la obtención de sus objetivos...<sup>77</sup>.

### III Vinculación entre los principios de soberanía nacional y popular en nuestra Constitución

La soberanía popular es uno de los elementos básicos de legitimidad del sistema democrático y base de la relación política entre titulares y destinatarios del poder; suele aparecer asociada a la cuestión del consenso básico respecto de la democracia constitucional como forma de vida.

La representación se legitima si, además de surgir de un proceso electoral, se apoya en el consenso de los gobernados, al ser aquella intérprete de opiniones, valores, intereses, creencias y necesidades, constituyéndose de este modo no solo en fuente de poder, sino de autoridad.

Tal como lo precisa Cea Egaña, de acuerdo a la norma del inciso 1° del artículo 5° de nuestra Constitución, se ejerce la soberanía en forma **indirecta** por los representantes; y en forma **directa** por el pueblo, más precisamente, por una fracción del pueblo, o sea, el cuerpo electoral. En Chile hay entonces dos vías para el ejercicio directo de la democracia:

a) Por medio del plebiscito, instrumento de la democracia semirrepresentativa que tiene lugar, en el ámbito nacional, solo cuando existen divergencias entre el Presidente de la República y el Congreso, en un tema de reforma constitucional (artículo 128 inciso 4° de la Constitución en relación con el artículo 129).

Además del plebiscito constitucional, existen los plebiscitos en el ámbito comunal (artículo 118 inciso 5° de la Carta Política, complementado por los artículos 99 a 106 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades).

La Constitución de 1980 establecía en las disposiciones transitorias originales 27 a 29 un tercer plebiscito, el cual se realizó el 5 de octubre de 1988. Tuvo la característica de ser un auténtico plebiscito porque el cuerpo electoral se pronunció para aceptar o no un gobernante y no textos normativos.

b) Por medio de las elecciones periódicas de las autoridades (Presidente de la República, parlamentarios, alcaldes y concejales)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Silva Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo III, Edit. Jurídica de Chile, 2010, p. 77.

<sup>8</sup> Cea Egaña, José Luis. *Derecho Constitucional Chileno*, Segunda Edición actualizada, Ediciones Universidad Católica, Santiago, 2008, pp. 211-212.

En el mundo actual, forzoso es concluir que el ejercicio de la democracia solo puede ser de modo indirecto, o representativo. Sería físicamente imposible el ejercicio de la democracia directa en todos los niveles de participación ciudadana. En este sentido, Giovanni Sartori señala que:

“La democracia “en grande” ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones de democracia directa... no obsta para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes. Se puede responder a esta constatación que la democracia como es (en la realidad) no es la democracia como debería ser, y que la democracia es, ante todo, un ideal...”<sup>9</sup>.

Así, permitir una mayor expresión de la soberanía popular nos lleva a concretar el ideal democrático, que busca realizar el desarrollo humano, teniendo en consideración los valores y las necesidades de la persona y de su vida de relación<sup>10</sup>. El respeto a la dignidad humana y la plena vigencia de los principios de libertad y de igualdad constituyen la tesis permanente del ideal democrático, pero este se hace efectivo en los hechos condicionado a varios factores en cada sociedad en particular. Por ello, señala el profesor Nogueira que la democracia tiene un carácter analógico en cuanto resulta de un discernimiento sobre la forma como se aplicarán y realizarán en el aquí y en el ahora los principios que forman parte de la democracia. Agrega que la concreción de la democracia está siempre llena de imperfecciones y limitaciones en relación al ideal, y que es por ello que se dice que la democracia es un régimen político en constante vía de auto-superación y perfeccionamiento, tratando de realizar cada vez más en la realidad la concepción democrática sin nunca lograrlo plenamente.

#### **IV Normas constitucionales y legales pertinentes a la participación ciudadana y al plebiscito**

a) Normas constitucionales. Al menos, las siguientes normas constitucionales aparecen vinculadas directa o indirectamente a la participación ciudadana y al plebiscito, tanto a nivel nacional como municipal:

- Inciso 5° del artículo 1°: *“Es deber del Estado... asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.*

- inciso 1°, artículo 5°: *“La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas*

<sup>9</sup> Sartori, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, Versión de María Luz Morán, Alianza Editorial, Madrid, 2010, p. 30.

<sup>10</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. *Teoría y práctica Democrática*, Primera Edición, Editorial Andante, Santiago, 1986, pp.17-19.

*y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.*

- Inciso 2º, artículo 15: *“Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución”.*

- Artículo 18: *“Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral. Una ley orgánica constitucional contemplará, además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Servicio Electoral, al que se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por esta Constitución. El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley”.*

- N° 14, artículo 19: *“El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes”.*

- Inciso 5º, N° 15, artículo 19: *“Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana;...”*

- N° 4, artículo 32: *“Son atribuciones especiales del Presidente de la República. Convocar a plebiscito en los casos del artículo 128;”*

- Respecto de la autorización que el Presidente de la República puede pedir al Congreso para dictar Decretos con Fuerza de Ley, el artículo 64 establece las siguientes limitaciones:

*“Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado”.*

- Los siguientes numerales del artículo 93, que en su inicio dispone que *“son atribuciones del Tribunal Constitucional:”*

*“Nº 5º. Resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones;*

A este Nº 5º se vinculan directamente los incisos 8º, 9º y 10º del mismo artículo 93:

*“En el caso del número 5º, la cuestión podrá promoverse a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados, dentro de diez días contados desde la fecha de publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria.*

*El Tribunal establecerá en su resolución el texto definitivo de la consulta plebiscitaria, cuando ésta fuera procedente.*

*Si al tiempo de dictarse la sentencia faltaran menos de treinta días para la realización del plebiscito, el Tribunal fijará en ella una nueva fecha comprendida entre los treinta y los sesenta días siguientes al fallo.”*

- Artículo 95: *“Un tribunal especial, que se denominará Tribunal Calificador de Elecciones, conocerá del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que dieron lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos, y tendrá las demás atribuciones que determine la ley”.*

-Inciso 1º, artículo 113: *“El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende”.*

-Inciso 2º, artículo 118: *“La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales.”*

-Inciso 4º, artículo 118: *“Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.*

-Inciso 5º, artículo 118: *“Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de*



*ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos”.*

*-Inciso 7º, artículo 118: “Las municipalidades podrán establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana”.*

*-Inciso 2º artículo 119: “El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutorias y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva”.*

*-Inciso 2º, artículo 128, en materia de reforma de la Constitución:*

*“Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.*

*Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, según corresponda de acuerdo con el artículo anterior, y se devolverá al Presidente para su promulgación.*

*En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo”.*

*-Incisos 1º, 2º y 3º, artículo 129: “La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que se celebrará ciento veinte días después de la publicación de dicho decreto si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.*

El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto

*aprobado por ambas Cámaras y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.*

*El Tribunal Calificador de Elecciones comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación”.*

B) Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. El otro texto normativo que en nuestro ordenamiento jurídico contempla el plebiscito, es la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que destina al plebiscito comunal Párrafo 3°: “De los plebiscitos comunales”, de su Título IV: “De la Participación Ciudadana”.

Los artículos pertinentes al plebiscito comunal son:

Artículo 99: “El alcalde, con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de los integrantes en ejercicio del mismo y a solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos siguientes”<sup>11</sup>.

Artículo 100: “Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral”<sup>12</sup>.

Artículo 101: “*Dentro del décimo día de adoptado el acuerdo del concejo, de recepcionado oficialmente el requerimiento del concejo o de los ciudadanos en los términos del artículo anterior, el alcalde dictará un decreto para convocar a plebiscito. Dicho decreto se publicará, dentro de los quince días siguientes a su dictación, en el Diario Oficial y en un periódico de los de mayor circulación en la comuna. Asimismo, se difundirá mediante avisos fijados en la sede comunal y en otros lugares públicos.*

<sup>11</sup> Artículo modificado por la Ley N° 20.500, artículo 33 N° 11. Diario Oficial del 16 de enero de 2011.-

<sup>12</sup> Artículo modificado por la Ley N° 20.500, artículo 33 N° 12. Diario Oficial del 16 de enero de 2011.-

*El decreto contendrá la o las cuestiones sometidas a plebiscito. Además, señalará la fecha de su realización, debiendo efectuarse, en todo caso, no antes de sesenta ni después de noventa días, contados desde la publicación de dicho decreto en el Diario Oficial.*

*Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.*

*Las inscripciones electorales en la comuna respectiva se suspenderán desde el día siguiente a aquel en que se publique en el Diario Oficial el decreto alcaldicio que convoque a plebiscito y se reanudarán desde el primer día hábil del mes subsiguiente a la fecha en que el Tribunal Calificador de Elecciones comunique al Director del Servicio Electoral el término del proceso de calificación del plebiscito.*

*En materia de plebiscitos municipales, no habrá lugar a propaganda electoral por televisión y no serán aplicables los preceptos contenidos en los artículos 31 y 31 bis de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios”.*

Artículo 102: *“No podrá convocarse a plebiscito comunal durante el período comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella. Tampoco podrán celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo período alcaldicio. El Servicio Electoral y las municipalidades se coordinarán para la programación y realización de los plebiscitos, previamente a su convocatoria”.*

Artículo 103: *“La convocatoria a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de Presidente de la República, suspenderá los plazos de realización de los plebiscitos comunales, hasta la proclamación de sus resultados por el Tribunal Calificador de Elecciones”.*

Artículo 104: *“La realización de los plebiscitos comunales, en lo que sea aplicable, se regulará por las normas establecidas en la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 175 bis. En todo caso, el costo de los plebiscitos comunales será de cargo de la municipalidad respectiva”.*

Cabe hacer presente que la Ley N° 20.500, “Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública” (Diario Oficial de 16 de febrero de 2011), modificó sustancialmente la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en materia de participación ciudadana a nivel comunal, eliminando el consejo económico social comunal, y creando el “consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil”, entre otras materias.

## **V Una mirada a los proyectos de reformas referentes al plebiscito y a la participación ciudadana en actual tramitación**

Del examen de los proyectos de reformas constitucionales y legislativas referentes al plebiscito<sup>13</sup> ingresados al Congreso Nacional es posible advertir los siguientes tópicos:

1.-Hasta el momento, veintiún proyectos se encuentran en actual tramitación. La frecuencia de estas presentaciones tiende a aumentar a medida que aumentan también las manifestaciones de molestia ciudadana y alteraciones al orden público.

Así:

- El primer proyecto presentado es de 7 de mayo de 1996: Boletín<sup>14</sup> N° 1851-07.
  - Luego, los siguientes dos proyectos se presentan durante el año 2000: Boletines N° 2534-07 de 6 de julio, y 2555-07 de 8 de agosto.
  - Desde el año 2000, no fue sino hasta el año 2006 en que son presentados los siguientes dos proyectos de reformas: Boletines N° 4103-07 de 21 de marzo, y 4252-07 de 21 de junio de ese año.
  - Ya durante el año 2008, se presentan cuatro proyectos: Boletines N° 5879-07 de 20 de mayo; 5982-07 de 29 de julio; 6101-06 de 15 de septiembre; y 6237-07 de 4 de diciembre de ese año.
  - El año 2009 se observa una transitoria disminución en el número de proyectos presentados, pues solo hubo una propuesta: Boletín N° 6566-07, de 16 de junio.
  - El año 2010 ingresan cinco proyectos: Boletines N°s 7014-06 de 29 de junio; 7179-06 de 7 de septiembre; 7308-06 de 10 de octubre; 7313-06 de 16 de noviembre; y 7323-06 de 30 de noviembre de ese año.
  - Durante el presente año 2011 hasta la fecha se han presentado ya ocho proyectos sobre la materia: Boletines N°s 7423-07 de 11 de enero; 7518-06 de 9 de marzo; 7659-12 de 17 de mayo; 7769-07 de 7 de julio; 7785-06 de 12 de julio; 7853-07 de 9 de agosto; 7857-07 de 10 de agosto; y 7905-07 de 6 de septiembre.
- 2.- Seis proyectos se refieren a la participación ciudadana y al plebiscito a nivel comunal (Boletines N° 6.566-07, de 16 de junio de 2009; N° 7.014-06, de 29 de junio de 2010; N° 7.179-06, de 7 de septiembre de 2010; N° 7.308-06, de 10 de noviembre de 2010; N° 7.313-06, de 16 de noviembre de 2010, y N° 7.323-06, de 30 de noviembre de 2010). Otro proyecto (Boletín N° 2.555-07, de 2 de agosto de 2000) abarca tanto al nivel nacional como al comunal.

3.- Desde el punto de vista de la materia que deba ser decidida por el plebiscito, se aprecia lo siguiente:

- Se refieren a resolver las diferencias entre el Presidente de la República y el Congreso frente a un proyecto de reforma constitucional los proyectos contenidos en los boletines

<sup>13</sup> Disponibles en: [http:// www.diputados.cl](http://www.diputados.cl) Sitio internet de la Cámara de Diputados de Chile. (Consulta: octubre de 2011).

<sup>14</sup> Número de Boletín: Es el número único asignado a cada proyecto al ingresar a tramitación en el Congreso Nacional.

Nºs 1851-07 de 7 de mayo de 1996 (el primero en ingresar); Nº 5.879-07 de 20 de mayo de 2008, y Nº 5.982-07 de 29 de julio de 2008.

- Uno de ellos contempla el plebiscito como forma de democracia directa en materia legislativa: Boletín Nº 5.982-07 de 29 de julio de 2008.

- Uno de ellos es referido a la enajenación de patrimonio estatal: Nº 2.555-07 de 2 de agosto de 2000.

- Se refiere a la cesión del dominio, uso y goce de territorio nacional, el proyecto contenido en el Boletín Nº 4.103-07, de 21 de marzo de 2006.

- Referido al procedimiento mismo de plebiscito, es el proyecto contenido en el Boletín Nº 4.252-07, de 21 de junio de 2006, respecto de los plebiscitos nacionales.

## VI Conclusiones y propuestas

Dado el estado actual de desarrollo de nuestra sociedad, creemos necesario implementar una forma política de democracia semidirecta o mixta, lo que necesariamente implica que deba incluirse una combinación equilibrada de técnicas de democracia representativa y de democracia directa. De esta forma, el pueblo tendría la posibilidad de ejercer el control permanente de la actuación de sus autoridades por medio de los mecanismos del plebiscito, sumado al ya existente de las elecciones periódicas.

La implementación de este mecanismo debiese contribuir a la legitimidad del sistema político y al fortalecimiento de la democracia. En ese sentido, se ha sostenido que no se trata de sustituir la democracia representativa por una de tipo participativo, sino de hacer más participativa la propia democracia representativa y esa es la demanda que levantan hoy movimientos sociales, cansados no de la democracia ni de la democracia representativa, sino del insuficiente carácter participativo que esta última tiene entre nosotros, por causa de su origen en la Constitución no democrática de 1980 y de la extrema lentitud y temor para reformarla<sup>15</sup>.

El electorado pasaría así a convertirse en un contrapeso constante al ejercicio del poder político y no actuaría únicamente con la periodicidad con que opera actualmente.

Con lo anterior, nos parece claro que nuestra democracia representativa permitiría concretar más plenamente el principio de participación, no solo como elemento para descomprimir las crisis que se producen, sino para que los ciudadanos tengan un rol directo e indirecto en la construcción y aplicación de las decisiones políticas.

Estimamos que ante los cambios y desafíos que plantea la sociedad actual, la democracia debe ser concebida como una *construcción permanente*, al decir de don José Miguel Insulza. Para ello, el gran desafío es lograr puntos de acuerdo. Esto es el núcleo fundamental desde donde la democracia se ramifica para encontrar su personalidad nacional en cada caso. La construcción de estos consensos requiere un enfoque plural

<sup>15</sup> Squella Narducci, Agustín. ¿Qué democracia? Columna de opinión. Diario El Mercurio, 25 de noviembre de 2011, p. a2.

para obtenerlos en lo social, político e institucional, a fin de que funcionen como una plataforma para el fortalecimiento de una democracia. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana no es una receta universal de democracia, pero sí un gran aporte a este núcleo central de consensos. Agrega el Sr. Insulza que en América Latina son necesarias contribuciones independientes al debate sobre la *democracia posible*, ya que hasta ahora solo se ha conseguido, y con mucho esfuerzo, asegurar la democracia electoral en la región; pero que la actual coyuntura requiere profundizar la democracia más allá de los mínimos imprescindibles, pues estamos en un período donde la expansión de la democracia depende de la capacidad de las naciones latinoamericanas para producir la democracia exigible por los ciudadanos. Esta *democracia posible* pasa por abordar decididamente los problemas de la representación política y de la participación electoral, entre otros.

Concluye señalando que lograr la democracia de ciudadanía es alcanzar el máximo realizable; esto es, una situación de sostenibilidad democrática, de equilibrio estable donde se asegura la persistencia y reproducción del sistema democrático por la vía de legitimidad, así como por la satisfacción de las demandas sociales y la creciente realización de los derechos<sup>16</sup>.

En esta instancia, nos parece pertinente la propuesta realizada en ocasión de examinarse la Reforma Constitucional 2005 que propuso los cambios a la norma contenida en el artículo 5°, con una redacción del siguiente tenor:

Artículo 5°: “La soberanía reside en el pueblo chileno y todo poder público emana de él. La soberanía se ejerce mediante las elecciones periódicas de las autoridades y los plebiscitos que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”<sup>17</sup>.

Por tanto, el ejercicio de la soberanía que se manifieste a través de las autoridades elegidas debe estar no solo vinculado sino esencialmente *subordinado* a la voluntad del pueblo.

Un aspecto crucial para que la ampliación de la participación ciudadana mediante reformas constitucionales incida en un verdadero fortalecimiento de nuestro sistema democrático representativo, es que se delimite la posibilidad de convocatoria a plebiscito. Así, han de establecerse –entre otras limitaciones- materias prohibidas a la consulta popular. La Constitución Política de Costa Rica, por ejemplo, en su actual texto, establece en el artículo 105 restricciones materiales a la celebración del referéndum, en cuanto lo proscribiera cuando se trate de proyectos de ley que involucren materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Insulza, José Miguel. “La democracia como construcción permanente” en *Revista de Ciencia Política*, volumen 30, N° 1, 2010, pp. 3 -4. Disponible en: <http://www.sielo.cl> (Consulta: 15 noviembre 2011).

<sup>17</sup> Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República de Chile, Valparaíso, 2001 p. 76.

<sup>18</sup> Sobrado González, Luis. “Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances” en *Revista De Derecho Electoral*, del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, N° 4, 2° semestre de 2007, p. 6. Disponible

Estimamos que es momento de detectar y plasmar los puntos de consenso en nuestra sociedad, que, sin duda ninguna, son más que los puntos de disenso, y para ello es necesario ir paulatinamente depositando mayor confianza en la ciudadanía y en su capacidad de decidir.

### **Bibliografía.**

- BARROS ARANA, Diego, *Historia General de Chile*, Edit. Universitaria, Santiago, 2005.
- CEA EGAÑA, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno*, Segunda Edición actualizada, Ediciones Universidad Católica, Santiago, 2008.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, colección Demos, quinta edición española, Ediciones Ariel, 1970.
- ENCINA, Francisco, *Historia de Chile*, Editorial Encina, Santiago de Chile.
- GAXIE, Daniel. *La Democracia Representativa*, LOM Ediciones, Santiago, 2004.
- INSULZA, José Miguel, “La democracia como construcción permanente” en *Revista de Ciencia Política*, volumen 30, N° 1, 2010. Disponible en: <http://www.sielo.cl>
- MOLINA GUAITA, Hernán, *Instituciones Políticas*, Colección de Manuales de Derecho Público de la Universidad de Concepción, Concepción, 2004.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Teoría y Práctica Democrática*. Primera Edición, Editorial Andante, Santiago, 1986.
- O'DONELL, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la Democracia*, Prometeo Libros. Buenos Aires, 2007.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, Madrid, 2010.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo III, Edit. Jurídica de Chile, 2010.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis, “Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances” en *Revista De Derecho Electoral*, del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, N° 4, 2º semestre de 2007. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/4/sobrado\\_num4\\_2.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/4/sobrado_num4_2.pdf)
- INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de la República de Chile, Valparaíso, 2001.
- SITIO INTERNET DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE: [HTTP://WWW.DIPUTADOS.CL](http://WWW.DIPUTADOS.CL).

en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/4/sobrado\\_num4\\_2.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/4/sobrado_num4_2.pdf) (Consulta: 24 noviembre 2011).

