

# LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INICIATIVA POPULAR DE LEY EN CHILE

*Political representation, citizen  
participation and popular initiative  
law in Chile*

LESLIE SÁNCHEZ LOBOS\*

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Santiago, Chile

**RESUMEN:** En el presente trabajo realizaremos, en primer lugar, un breve análisis de la evolución del modelo de representación política. Del mismo modo, examinaremos aquellos elementos más relevantes que influyen directamente en la supuesta crisis del mismo. Junto con lo anterior nos detendremos a revisar cómo la representación política y la participación ciudadana conviven en un sistema democrático representativo de partidos, centrándonos específicamente en el análisis respecto de la influencia que podría generar la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico de un mecanismo de democracia directa. Así, intentaremos dilucidar las posibles ventajas que ello pudiera producir en el fortalecimiento del sistema democrático. Finalmente, realizaremos una exposición de la iniciativa popular de ley y las posibles complicaciones políticas y jurídicas que implicaría su incorporación en el sistema político y jurídico nacional.

---

\* Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Católica de la Santísima Concepción. Magíster en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Candidata a Doctora en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile-Universidad de Salamanca. Correo electrónico: <lvsanchez@uc.cl>

**Artículo recibido el 7 de mayo de 2015 y aceptado para publicación el 20 de octubre de 2015.**

**PALABRAS CLAVES:** Democracia, Representación, Participación e Iniciativa Popular de Ley.

**ABSTRACT:** *In this paper, we will make first, a brief analysis of the evolution of the political representation model. Similarly, we will examine the most relevant elements that directly influence the alleged crisis of that model. Along with this, we will review how political representation and citizen participation in a representative democracy coexist in a party system, focusing specifically on the analysis about the influence that could lead to the inclusion in our legal system of a mechanism of direct democracy. Therefore, we will try to elucidate the potential benefits that this could produce in strengthening the democratic system. Finally, we will expose the popular initiative and the possible political and legal complications that would involve its incorporation into the political and national legal system.*

**KEY WORDS:** *Democracy, Representation, Participation and popular initiative.*

## I.- INTRODUCCIÓN

Como bien es sabido, el arribo al sistema político democrático responde a la evolución y análisis de dos elementos esenciales en la política y en el derecho constitucional, estos son: “el poder y la libertad”. Cuestiones tales como: dónde se aloja el poder, quién lo ejerce, cómo se ejerce o cómo se distribuye, fueron los profundos cuestionamientos de los siglos XVII, XVIII y XIX. El análisis en torno a tal binomio libertad-poder, configuró el motor de las teorías relativas a la soberanía, como dijera acertadamente Loewenstein “la discusión en torno a la soberanía no fue más pero tampoco menos que la racionalización jurídica del poder”<sup>1</sup>. Por su parte, la ilustración y los movimientos filosóficos e intelectuales de la época provocaron una profunda transformación en el pensamiento político, lo cual significó dejar atrás el absolutismo monárquico para, paulatinamente, transitar hacia una monarquía limitada o constitucional y finalmente establecerse las monarquías parlamentarias. Aquella evolución fue producto del cambio de un paradigma de vital importancia, se establecía una nueva relación entre poder y libertad, relación que comprendía la protección de la libertad individual y la limitación del poder como garantía de derechos esenciales de las personas, tal cambio además implicó declarar que el poder dejaba de estar en manos de Dios y pasaba a estar en manos del pueblo. La separación entre teología y política fue la clave

---

<sup>1</sup> LOEWENSTEIN (1976) p. 24.

en la mutación del régimen y en la construcción del Estado moderno, será en ese contexto cuando el **contractualismo** logra instaurar la noción de que el poder está situado en el pueblo quien lo delega en uno o varios gobernantes.

En este sentido, teorías políticas como el Leviatán de Hobbes, el Contrato Social de Rousseau y los postulados de Pufendorf o Locke, contribuyen a consolidar una nueva concepción de la sociedad, del ser humano como sujeto de derechos inalienables reconociendo su capacidad de autodeterminación, esencialmente y proponen una nueva construcción del Estado. Así las cosas, es en el Estado liberal donde se forjan los principios de soberanía nacional, la separación de poderes y el reconocimiento de derechos inalterables a la persona humana. Pero es la Revolución Francesa la que jugará un rol determinante en la conformación de la representación política. De la mano de los postulados de Condorcet, Sieyès y Montesquieu se instauró la representación política como médula de los regímenes representativos, lo que permitió establecer la verdadera “frontera”<sup>2</sup> entre el Antiguo Régimen y el Nuevo Régimen. No obstante, sólo con el desarrollo de la tercera oleada constitucional posterior a la primera guerra mundial, nacerán los fenómenos de masas los cuales entre otros efectos permitirán el arribo del Estado democrático, dando lugar al principio democrático, el que contempla los siguientes rasgos: sólo el pueblo es el investido y poseen el título de mando pudiendo delegarlo en sus representantes; sólo las personas que dan cuerpo al pueblo pueden exigir y obtener obediencia; el principio de legitimidad popular debe permear todas las organización de los poderes públicos. Cuando eso ocurre, dice Martínez, estamos realmente frente a un Estado constitucional democrático<sup>3</sup>.

## II.- DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CRISIS DEL MANDATO POPULAR

La democracia, como forma de gobierno, ha estado presente en las más antiguas clasificaciones de estas. Es así como la encontramos en los trabajos de Aristóteles cuando trata los gobiernos rectos o desviados refiriéndose a ella de la siguiente manera: “donde libertad e igualdad se realizan de mejor manera”<sup>4</sup>. Por su parte, Montesquieu establece los rasgos distintivos de cada forma de gobierno diferenciándolas por su naturaleza y los principios, estableciendo que un gobierno republicano (democrático) es aquel en que el pueblo entero o parte del él tiene el poder soberano<sup>5</sup>. Ahora bien, si nos

<sup>2</sup> GARCÍA (2010) pp. 187 y 188.

<sup>3</sup> MARTÍNEZ (1994) p. 27.

<sup>4</sup> ARISTÓTELES (1970) pp. 175 y 251.

<sup>5</sup> MONTESQUIEU (1972) pp. 55 y 63.

remontamos al origen de esta forma de gobierno, debemos hacer presente que éste fue de carácter **directo**, sin embargo diversos factores<sup>6</sup> hicieron que la democracia fuera mutando hacia una forma **representativa**. Lo anterior a razón de diversas transformaciones, fundamentalmente las sufridas por el “mandato imperativo” de origen medieval el que implicaba un cuaderno de instrucciones y la posibilidad de revocación<sup>7</sup> de sus representantes, el que fuera reemplazado por el “mandato representativo”, sustitución originada por la necesidad concreta de dotar al representante de independencia respecto de la monarquía y de ciertos grupos de poder, buscando con ello además el fortalecimiento del Parlamento.

Por otra parte, el crecimiento del electorado, dificultades técnicas, la extensión territorial de los Estados, la diversidad de intereses y la diversidad de voluntades a representar<sup>8</sup>, no dejaron otra opción que declarar a la democracia representativa como el modelo ideal conforme a las nuevas realidades<sup>9</sup>. En definitiva, como bien señala Sartori, surge la democracia representativa producto de las transformaciones de la concepción de representación, fruto de la metamorfosis del mandato imperativo al representativo y con ello se produce el surgimiento de los nuevos modelos de representación, germinando así la democracia representativa, la “democracia de los modernos” que tendrá como condición dos elementos esenciales: el Estado liberal-constitucional y el control político<sup>10</sup>.

Con todo, la representación política propiamente tal germina en el Estado liberal gracias a los postulados de Sieyès y Condorcet quienes, contraviniendo la teoría de soberanía popular de Rousseau -la que sostenía que la voluntad del pueblo sólo podía emanar de la sumatoria de todas las voluntades de los miembros del mismo pueblo sin mediación de representantes-, plantearon bajo el alero del concepto de Nación la posibilidad de que la soberanía

---

<sup>6</sup> Podemos señalar como factores el crecimiento demográfico de los Estados, el surgimiento de nuevas clases sociales y principalmente el rol que ejercerá la burguesía en todo el desarrollo político y social del período de revoluciones y lógicamente el desarrollo del pensamiento político bajo los pensadores liberales y toda la nueva conceptualización que del poder y el sistema político surge con ello.

<sup>7</sup> TORRES DEL MORAL (1982) p. 8.

<sup>8</sup> TORRES DEL MORAL (1982) pp. 12 y 16.

<sup>9</sup> Ver DE VEGA (1985), respecto de esta materia y el paso de la representación sostenida en las monarquías y el mandato imperativo a los de corte representativo o libres existe vasta literatura. Sin embargo, sugerimos revisar al autor antes señalado por lo clarificador de su trabajo.

<sup>10</sup> SARTORI (1992) p. 43.

mediante una ficción político-jurídica pueda ser entregada parcialmente en manos de unos pocos representantes escogidos por la misma ciudadanía, para que actuaran en su nombre frente a la imposibilidad de tomar sus propias definiciones<sup>11</sup>. Sin dejar nunca de poseer dicha soberanía, tal delegación tenía por finalidad dar forma a la voluntad general como expresión del sentir del soberano y única regla a seguir. Aquellos postulados finalmente dan origen a la construcción de dos modelos de democracia diferentes o, más específicamente, dieron lugar a dos maneras distintas de participar políticamente. Por un lado, la democracia directa y, por otro, la democracia representativa.

De allí ha de surgir un debate constante en cuanto a las virtudes de uno u otro sistema, habitualmente contraponiéndolos como polos opuestos, por consiguiente la inclusión de mecanismos de democracia directa como lo es la iniciativa popular de ley en sistemas de democracia representativa, también generan múltiples discrepancias, es así como ha planteado Hevia de la Jara que ellos pueden debilitar el poder de los representantes electos, al punto de evidenciar la falta de capacidad de los representados en la toma de decisiones de temas complejos, fomentar la posible imposición de una tiranía de la mayoría sobre las minorías. Por otro lado, señala el mismo autor que desde una perspectiva favorable pueden también ser consideradas como herramientas que fomentan el compromiso ciudadano con la democracia, mejoran la conformación de la voluntad soberana, pueden configurarse como mecanismos de limitación del lobby, sin ahondar en el profundo rol educativo que poseen en temas políticos, jurídicos y ciudadanos<sup>12</sup>.

Sin embargo, la representación como ficción jurídica del S. XVIII y principios del S. XIX cumplió un rol determinante en los momentos históricos en los que el hombre necesitó desligarse de poderes absolutos-divinos, reconociendo su propia libertad y autodeterminación. No obstante, aquella representación no fue suficiente y los abusos de autoridad de los totalitarismos desencadenaron los cuestionamientos de la misma. Asimismo, la complejidad de las ciudades modernas y la necesidad de tomar decisiones rápidas y técnicamente acertadas provocaron el ocaso de instituciones como el Parlamento, surgiendo con ello la supuesta "crisis de la representación". En este sentido y graficando aquellas críticas al sistema representativo, expondremos algunas de las ideas de Sábica quien formula una fuerte crítica a la representación política y la democracia representativa, toda vez que el autor expresa que ésta es una forma de desplazar al ciudadano privándolo de toda forma de participación, ya sea como co-decisor o como refrendador de las decisiones

<sup>11</sup> ASTARLOA (2002-2003) p. 274.

<sup>12</sup> HEVIA DE LA JARA (2010) p. 157.

del Estado, por ser este un sistema autoritario, jerárquico y dominante<sup>13</sup>, llevándolo a formular declaraciones tales como “quizá el gobierno sea para el pueblo, pero no es del pueblo ni es ejercido por el pueblo”<sup>14</sup>. Pero tal declinación que en la actualidad nuevamente emerge como fenómeno político-jurídico complejo, provocando la desafección política y el desinterés, razón por la cual surge naturalmente una inquietud relativa a evaluar cómo aquellos mecanismos de democracia directa pueden constituirse como valiosas vías de escape o vías de solución frente aquellos problemas, particularmente en el ordenamiento jurídico nacional en el cual no se encuentran regulados mecanismos como la iniciativa popular de ley, labor que intentaremos desempeñar en el presente trabajo.

En esta misma dirección se expresa el mismo Sáchica quien reivindica elementos de la democracia directa, como la auto-dirección y el auto-gobierno, que se encuentran presentes en ciertas herramientas necesarias para lograr mayor participación popular. Será en ese escenario que advierte en la iniciativa ciudadana, herramienta destinada a promover un cambio constitucional o para proponer una ley en una materia que no ha tenido interés ni el gobierno ni el legislador, la cual se transforma y se configura más bien en una *petición de derechos* que debe obligar a los representantes del pueblo a votarla y al gobierno a sancionarla<sup>15</sup>.

Resulta necesario señalar y examinar algunas de aquellas causas que influyen directamente en la crisis de la representación política. A continuación realizaremos un somero análisis de algunos de los factores que estimamos más relevantes en tal proceso de desafección de la representación política, a pesar de que aquel fenómeno es claramente multifactorial, por consiguiente sus causas son variadas e intentar abarcarlas todas es una labor inalcanzable en estas páginas. Por lo mismo, nos remitiremos a las causas más significativas:

Al referirnos a la democracia representativa nos encontramos frente la posibilidad y la capacidad de elegir, de seleccionar, a quienes van actuar en la arena política como portavoces de quienes conformamos la sociedad, principalmente, en la toma de decisiones dando cuerpo a la voluntad soberana. En consecuencia, cuando hablamos de democracia representativa nos referimos a la existencia de un vínculo político entre los representados y los representantes, denominado “mandato”. Pero definir qué implica este mandato o qué significa tal vínculo, ha sido temas largamente debatidos por la doctrina,

---

<sup>13</sup> SÁCHICA (1985) p. 11.

<sup>14</sup> *Ídem.* p. 15.

<sup>15</sup> *Ídem.* p. 49.

encontrando respuestas en la teoría del órgano o en la teoría francesa más clásica de la representación. Sin embargo, creemos que una comprensión más sencilla de lo que es el mandato es la descrita por Martínez para quien este vínculo implica que los representados siempre expresarán una voluntad, la que debe inspirar la actuación de los representantes de modo tal que exista una concordancia entre ambos<sup>16</sup>. Esa concordancia es el vínculo que, lógicamente, se verá expuestos a diversas complicaciones prácticas propias de la comunicación entre los actores.

Creemos que estas complicaciones en la relación entre mandante y mandatario surgen principalmente por el debilitamiento de la misma, relación que nace a raíz del voto, pero luego de aquel parece no existir vínculo alguno entre ambas partes. Es por ello que el representante da inicio a una gestión de forma autónoma, que aparentemente no tiene restricciones, limitaciones ni responsabilidades con la comunidad. La desvinculación con las necesidades sociales es muchas veces evidente, prueba de aquello es la escasa conexión de los personeros políticos con los movimientos sociales y sus demandas<sup>17</sup>, dando lugar así a la existencia de una “relación vacía”. Por consiguiente, la relación representante-representado ha cambiado al punto de generar una relación asistencialista. Las oficinas parlamentarias habitualmente cumplen un rol facilitador de prestaciones sociales determinadas y no necesariamente se concentran en recabar información e inquietudes que posteriormente se expresen en iniciativas legislativas y discursos en el pleno del Congreso.

En este sentido, Chueca<sup>18</sup> explica esta desvinculación y la califica como “problema de origen” considerando como núcleo central de la quiebra de la representación política la carencia de cierta congruencia entre lo que la Nación quiere y lo que el órgano colegiado debe representar, lo cual habitualmente se intenta salvar a través de la modificación en la configuración de este órgano colectivo reduciendo así la complejidad de hacer presente a toda una ciudadanía, sin obtener resultados positivos. Por ende, tales factores de incongruencia finalmente provocan una “tensión” que luego crea una vía de quiebra.

---

<sup>16</sup> MARTÍNEZ (1994) p. 117.

<sup>17</sup> Creemos que precisamente un buen ejemplo de este argumento son las votaciones de los dirigentes estudiantiles Giorgio Jackson, Camila Vallejo, Gabriel Boric y Karol Cariola quienes hoy constituyen la denominada “bancada estudiantil” en el Parlamento, responden precisamente a la estrecha relación de confianza que lograron establecer con la ciudadanía, sustentada fundamentalmente en las demandas sociales que ellos reivindican, las que están en armonía con las demandas e intereses de gran parte de la población.

<sup>18</sup> CHUECA (2004) pp. 37 y 38.

Por otra parte, debe tener presente la dificultad que enfrenta el órgano representativo al tener que representar una cambiante voluntad de los ciudadanos; concluye Chueca señalando que en definitiva será imposible determinar con certeza la voluntad colectiva. Compartimos el análisis de Chueca en torno a la dificultad que comprende conocer con certeza dicha voluntad, no obstante creemos que debe de realizarse tal esfuerzo de forma constante, pues de lo contrario la relación política entre ambos sujetos de la representación no tendrá sustento alguno. La sola selección de representantes sin vínculo permanente con su electorado da lugar a la formación de simples profesionales de la política, personas que ejercerán un cargo sin ninguna vinculación con la comunidad que los escoge, lo que finalmente sólo fomenta la conformación de las elites políticas o, como dice Cinta, sólo fomenta el surgimiento de candidatos que no poseen un verdadero interés social sino que sólo pretenden ingresar al “mercado del prestigio”<sup>19</sup>.

Por consiguiente, retomando nuestra idea inicialmente expuesta referente a las complicaciones de la democracia representativa como un vínculo jurídico que se desarrolla a través del “mandato” entre representantes y representados que debe propender principalmente a la concordancia entre ellos, ha emanado un evidente conflicto entre los criterios de ambos actores, existiendo una posibilidad siempre latente de un debilitamiento de tal vinculación. Empero afortunadamente pueden hallarse mecanismos para paliar la tensión entre identidad y la representación y para resolverla siguiendo a Martínez diremos que precisamente se encuentran disponibles los elementos de la democracia semi-directa<sup>20</sup>.

En igual sentido se expresa el alemán Schneider para quien la causa de la supuesta crisis de legitimación en décadas anteriores fue precisamente la renuncia que la Ley Fundamental alemana hizo respecto de las formas plebiscitarias de la formación de la voluntad, tales como las consultas populares<sup>21</sup>, las iniciativas populares (volksbegehren) o referéndum populares, agrega que

---

<sup>19</sup> CINTA (1977) p. 456. Respecto de este punto consideramos dable formular la siguiente distinción: ciertamente habrán muchos actores políticos que siempre han pertenecido a las élites sociales de sus respectivas sociedades, pero hay otros quienes sólo acceden a dichos grupos de poder a través de la posición social que alcanzan una vez que se han incorporado al sistema político. Con lo anterior no tenemos intención en criminalizar las lógicas intenciones personales y económicas de las personas que desean prestar un servicio público, solamente hacemos hincapié en la necesaria diferencia entre servir a la Nación y servirse de la misma.

<sup>20</sup> MARTÍNEZ (1994) p. 122.

<sup>21</sup> PETER (1991) p. 259 y 260.



precisamente el ejercicio de la soberanía popular le otorga mayor autenticidad al proceso estatal de formación de la voluntad y de la toma de decisiones, entendida no como un autogobierno sino como aumento de la participación ciudadana en la vida política. Lo anterior de algún modo permite sostener la idea de que, si bien la democracia representativa es una forma correcta de lograr la representación política social, ella nunca ha estado exenta de problemáticas y con el correr de los años genera más controversias sociales y doctrinales. Aparentemente necesita de vías de oxigenación que le permitan cumplir su rol a cabalidad. Creemos que algunos elementos de la democracia directa o semi-directa pueden contribuir en su fortalecimiento; por ende, no deben descartarse a priori sino más bien debe concretarse estudios, debates, entre otros mecanismos, respecto a ellos y cómo podrían implementarse de la mejor forma posible en Chile.

Otra dificultad que aqueja a la democracia representativa y particularmente a la representación política, surge desde el planteamiento relativo a aspirar trasladar a las instituciones políticas representativas de la manera más fiel posible, la estructura u organización social existente en un Estado determinado. O sea, como expone Arruego<sup>22</sup>, la necesidad de que la composición de los órganos de representación del pueblo sean un “un reflejo exacto o un espejo” de la sociedad. Si siguiéramos dicha concepción la composición política parlamentaria dista mucho de la nuestra realidad nacional. Un escenario ejemplificador podría comprender esta falta de sincronía entre la representación y la sociedad civil. Así las cosas cabe preguntarse ¿cuántas mujeres habitan en Chile al año 2014? Son 8.513. 327<sup>23</sup>. Luego, ¿cuántas mujeres ocupan hoy un escaño en la Cámara de diputados y en el Senado? En la Cámara de Diputados de 120 escaños sólo 18 son ocupados<sup>24</sup> por mujeres y en el Senado de 38 cupos senatoriales sólo 6 son ocupados<sup>25</sup> por mujeres. Aquí claramente no existe una correlación entre la realidad y la representación política. Y

---

<sup>22</sup> En este punto el autor se refiere a las formas de representación y en particular se refiere al modelo “descriptivo” de la misma, sin embargo, existe el modelo simbólico y el “actuar por otro”. ARRUEGO (2005) p. 41.

<sup>23</sup> Estos datos fueron obtenidos en [www.ine.cl](http://www.ine.cl), disponible en: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/mujeres/mujeres.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/mujeres/mujeres.php) (Fecha de consulta: 19 de abril de 2014).

<sup>24</sup> Estos datos fueron obtenidos en [www.camara.cl](http://www.camara.cl), disponible en: <http://www.camara.cl/camara/diputados.aspx> (Fecha de consulta: 14 de marzo de 2014).

<sup>25</sup> Cabe destacar que originalmente era 7 mujeres en el Senado, pero la renuncia de la Senadora Ximena Rincón y la falta de designación de su remplazo redujo el número a 6. Es posible que una vez finalizado dicho proceso al interior de la Democracia Cristiana este número se mantenga o regrese a 7. Estos datos fueron obtenidos en [www.senado.cl](http://www.senado.cl),

así podemos visualizar el caso de los pueblos originarios, discapacitados, sindicalistas entre tantos otros. Es en este contexto donde cabe preguntarse si la representación política logra hacer del órgano parlamentario un reflejo de la realidad de una Nación. Cuando ocurre lo anteriormente expuesto se produce lo que Caamaño<sup>26</sup> ha explicado como la traición del modelo representativo y la voluntad popular, generando una legitimación política aparente que no se ajusta a la verdadera demografía política de los votantes, punto que se encuentra en estricta relación con el particular sistema electoral binominal que hasta unos días atrás regía en nuestro país, el que influía determinante y desfavorablemente en la composición del Congreso Nacional, materia de la cual existe vasta literatura (no lo abarcaremos en esta oportunidad debido a la extensión del trabajo y a, la promulgación de una nueva ley electoral cuyos efectos sólo podrán ser analizados una vez que haya tenido aplicación práctica).

Con este planteamiento no queremos decir que sea estrictamente necesaria la existencia de una réplica exacta de la sociedad en los órganos de representación popular, por cuanto no siempre es posible, ya sea por la misma voluntad de los votantes como por el sistema electoral vigente o por la mediación de los partidos políticos<sup>27</sup>. Pero sí creemos que es preocupante que no exista una relación causal entre la población y la composición del órgano supuestamente representativo. Empero, reconocemos que el sistema electoral nacional era el principal causante de dicha pérdida de armonía, como también el rol que los partidos políticos juegan en la designación de los candidatos y candidatas, por ello será necesario esperar la vigencia de la nueva ley electoral, porcentajes de cuotas y las posibles reformas relativas al financiamiento de las campañas políticas como elementos decisivos en el comportamiento futuro de la representación política.

En este contexto expondremos otro elemento igualmente determinante, los partidos políticos. Para el autor argentino Novaro la crisis de los partidos políticos, y la renovada gravitación de figuras que concentran la confianza de

---

disponible en: [http://www.senado.cl/prontus\\_senado/site/edic/base/port/senadores.html](http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/senadores.html)  
(Fecha de consulta: 14 de marzo de 2014).

<sup>26</sup> DOMÍNGUEZ (2004) p. 8.

<sup>27</sup> Quisiera agregar que efectivamente la representación política no necesariamente debe ser el reflejo exacto de la composición de una sociedad, pero sí debe abordar a lo menos las temáticas que dicha sociedad esté instalando como prioritarias. Como también debería el sistema electoral, la estructura y reglamentos de los partidos políticos, favorecer la mayor participación posible de los aquellos grupos sociales considerados "minoritarios", sin descartar mecanismo alguno como la ley de cuotas.

los ciudadanos<sup>28</sup>, constituyen los nuevos desafíos a tratar. Expresa el autor que finalizando la década de los ochenta y principio de los noventa se produjo un quiebre entre la sociedad civil y el sistema político que generó un vacío que posteriormente fue llenado por liderazgos personalistas<sup>29</sup>. Desde nuestra perspectiva la desvinculación que la ciudadanía ha ido desarrollando respecto de los partidos políticos es clara, y por consiguiente los atributos personales toman mayor preponderancia a la hora de seleccionar a los representantes. Así, las ideologías políticas pasan a un tercer plano en un listado en el cual los atributos personales y el marketing político ocupan el primer y segundo lugar. Es menester señalar en este ítem relativo a los partidos políticos que desafortunadamente el actuar de algunos personeros de los mismos no contribuye en nada en mejorar la apreciación ciudadana en torno al sistema político. Los actos de corrupción y el actuar poco probado, el financiamiento irregular de las campañas políticas, el tráfico de influencias y los conflictos de interés han cimentado el camino de la desafección política. Como si ello no bastara, las relaciones e implicancias entre el poder político y su estrecho vínculo con empresas directamente relacionadas con los temas legislativos relevantes a nivel nacional, promueven las dudas y las incomodidades sociales. En dicho contexto cabe preguntarse si será posible que se aprueben las modificaciones legislativas necesarias que transparenten nuestra democracia y la fortalezcan, si en definitiva tanto el análisis, modificación y aprobación de las futuras leyes encaminadas en prevenir dichos actos depende de estos mismos actores, quienes por años han usufructuado del sistema o, por lo menos, han guardado un cómplice silencio<sup>30</sup>.

En la actualidad qué duda cabe que nuestra realidad nacional evidentemente está en dificultades en torno a la representación política y la idea de mandato popular. En efecto, presenciamos una crisis política que hace un tiempo ya se veía venir, así por lo menos se ha plasmado en la contingencia política nacional a través de hechos políticos relevantes que no es necesario recordar, porque la prensa nacional afortunadamente se encarga de aquello. Cabe entonces cuestionarse si la representación y el mandato popular de base liberar, forjado desde la lógica de la confianza ciudadana es y seguirá siendo el soporte legitimador del orden institucional. A la fecha salvo aisladas

---

<sup>28</sup> NOVARO (1995) p. 145.

<sup>29</sup> NOVARO (1995) pp. 148 y 149. El autor plantea que estos liderazgos carismáticos no son la solución al problema, toda vez que ellos no representan a un grupo sino que se "auto representan" generando imagen públicas.

<sup>30</sup> Aunque no es menester ahondar en este problema, basta recordar las dificultades que la implementación y realización de la declaración de patrimonio, ley de lobby y fideicomiso ciego, entre otros, representan para nuestra clase política.

opiniones como la de Ángel Garrorena quien ha planteado la posibilidad de “forjar una nueva teoría de la representación basada principalmente en un cambio de mentalidad, debiendo superar las ideas ochocentescas finalizando un camino jurídico-político que a juicio del autor está inconcluso”<sup>31</sup>. Muy por el contrario desde otra vereda es posible continuar detectando opiniones que postulan una defensa férrea de la representación política criticando fuertemente a aquellos que permanentemente exponen como vía de solución a la democracia directa o a lo menos mecanismos de democracia directa, opinión que es posible percibirla en Giovanni Sartori<sup>32</sup>, quien se ha encargado de rebatir y criticar tal tipo de democracia, por considerarla insuficiente, carente de sustento teórico y seriedad jurídica, declarándola inadmisibles.

Por tanto, descartando aquellas opiniones que continúan contraponiendo los tipos de democracia, nosotros estamos por detectar una posible solución a la crisis en aquellos postulados que se sustentan en la configuración de una democracia participativa. Razón por la cual hemos de traer a colación algunos de los postulados de Norberto Bobbio, para quien el fenómeno antes expuesto responde a lo que el autor define como “apatía política”<sup>33</sup> la cual se encuentra directamente relacionada con el nivel educacional y de cultura política del ciudadano. Con esto no se refiere Bobbio a la educación propiamente formal, sino aquella educación cívica tan carente en nuestro país. Por lo mismo creemos que de ser reincorporada y fortalecida traerá como consecuencia una mejor comprensión del sistema político, fomentando la formación de ciudadanos empoderados en sus derechos políticos, demandantes de mayor transparencia y probidad, con lo cual probablemente se fortalezca el vínculo de mandato representativo entre la casta política y la sociedad, evitando así la deslegitimación democrática. Por consiguiente, de alcanzar en nuestro país dichos estándares políticos y sociales, nos coloca en posición de plantear derechamente una ampliación de las instituciones de democracia directa como lo podría ser la incorporación de la iniciativa legislativa popular o proponer la configuración de una democracia ciudadana y electrónica, elementos que podrían en alguna medida contribuir a solucionar nuestro problema de desafección política.

Por tanto a modo conclusivo diremos que a nuestro juicio una definición acertada de democracia y la que utilizaremos en este trabajo, es la que nos otorga Bobbio cuando señala que un régimen democrático es “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en las

---

<sup>31</sup> GARRORENA (1990) pp. 27-63.

<sup>32</sup> SARTORI (1999) pp. 2-6.

<sup>33</sup> BOBBIO (1986) p. 25.

que está prevista y proporcionada la más amplia participación posible de los interesados<sup>34</sup>. Seleccionamos el presente concepto por cierto no de forma azarosa, sino por reunir unos de los elementos centrales de lo que nosotros comprendemos por democracia y el que será el núcleo fundamental de este trabajo, esto es la participación ciudadana.

### III.- LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ELEMENTO CENTRAL EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

En el siguiente apartado pretendemos analizar la participación ciudadana como elemento del sistema democrático representativo esencial, para comprender la importancia de los mecanismos de democracia directa. El Estado constitucional moderno se configura a través de una base triangular del poder, ésta es: “representación-participación-democracia”, la cual se mantiene y mantendrá en el futuro. Porque tal como lo expresa Astarloa, mediante la participación política se articulan los mecanismos de relación entre el sujeto y el objeto del poder político, de modo que la participación política en el Estado democrático ya no es un simple hecho sino que es consustancial a la naturaleza del mismo<sup>35</sup>. Sin perjuicio de aquello creemos que con el devenir del tiempo, esta arquitectura política y jurídica se ha desgastado, es preciso buscar mecanismos alternativos que refuercen la vida política a través del núcleo del sistema democrático éste es la participación ciudadana, detectando por ejemplo una buena alternativa de promoción de la misma la utilización de los mecanismos de democracia directa.

Así las cosas, cuando nos referimos a la participación política de la ciudadanía debiéramos considerar un presupuesto básico que es explicado muy correctamente por Biscaretti Di Ruffia el cual señala que aceptar el principio democrático en los Estados modernos implica necesariamente considerar la participación del pueblo en la realización de las funciones estatales<sup>36</sup>. Sin embargo, cuando hablamos de participación política se piensa naturalmente sólo en el “acto de votar” en una u otra elección seleccionando candidatos, activando así la representación política y configurando una vez más la democracia representativa, así por lo menos ha sido pensado. Es por ello que Duguit expusiera que en el sistema representativo, la corporación de ciudadano no adoptarán decisión alguna no ejercerá otra función que la de elegir directamente o indirectamente los órganos de representación<sup>37</sup>. Continuando

---

<sup>34</sup> BOBBIO (1886) p. 9.

<sup>35</sup> ASTARLOA (2002-2003) p. 283.

<sup>36</sup> BISCARETTI DI RUFFIA (1965) p. 289.

<sup>37</sup> DUGUIT (1926) p. 305.

con este enunciado, es dable recoger el análisis realizado por Arruego<sup>38</sup> en relación a considerar a la participación política del ciudadano como derecho fundamental de carácter jurídico-objetivo que debe orientar el actuar de los poderes públicos, no sólo protegiéndolos de ser lesionados o afectados como postura clásica, sino más bien a través de una actitud activa, una vinculación positiva que obligue realizar medidas fácticas y jurídicas encaminadas a la efectiva realización y vigencia de los derechos fundamentales como parte de la organización jurídico-política de un Estado. En este mismo sentido se expresa Paloma Biglino, para quien la participación política debe ser considerada y estipulada como un derecho público subjetivo, puesto que la forma en la cual es tratada la en los textos constitucionales toma suma relevancia, porque tal regulación constitucional de la participación puede ser la antesala o la sede desde la cual ha de proyectarse la democracia participativa<sup>39</sup>.

Desde una perspectiva comparada es menester señalar que respecto de la participación ciudadana y su regulación constitucional y los efectos que ello genera es posible señalar que, algunos estados han seguido una tendencia proteccionista y promotora de la participación, garantizándola en su ordenamiento jurídico como un principio constitucional. En este sentido y a modo ilustrativo diremos que en Latinoamérica, tanto la Constitución Política de Colombia del año 1991 como la Constitución política del Ecuador del año 2008, consagran y regulan de forma garantista la participación de los ciudadanos, regulación que pasamos a examinar. En el caso de Colombia la participación ciudadana está contenida en la declaración de principios del texto constitucional, el cual establece que ésta será un Constitución democrática, participativa y pluralista. El profesor colombiano Sánchez expresa que el derecho de participación se ha presentado como eje central de la Constitución y está contemplada normativamente en tres niveles<sup>40</sup>:

- 1.- Como principio (como fin del Estado de promoverla en todas las decisiones que afecten a la comunidad);
- 2.- Como derecho-deber (se contempla como un derecho-poder del ciudadano intervenir, emana de la soberanía popular y se presenta como un deber ineludible) y;
- 3.- Como mecanismo (se consagran diversas acciones instrumentales para presentar iniciativas legislativas, ser consultados, fiscalizar, y ejercer

---

<sup>38</sup> ARRUEGO (2005) pp. 86,87 y 88.

<sup>39</sup> BIGLINO (1987) pp. 88,94 y 96.

<sup>40</sup> SÁNCHEZ (1998) pp. 27 y 28.

acciones administrativas o judiciales en protección de sus derechos y libertades).

Por su parte la Constitución ecuatoriana ha dedicado todo un Capítulo a regular esta materia. El capítulo IV ha sido denominado “Participación y Organización del poder”. El mismo texto constitucional titula su capítulo I como “Participación en democracia”, apartado dentro del cual también se establecen principios de participación; en efecto los artículos 95 y siguientes estipulan que los ciudadanos y ciudadanas de forma individual o colectiva participarán de forma protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Junto con ello la norma fundamental dispone que la participación es un derecho que podrá ser ejercido mediante mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria.

Las normas constitucionales antes señaladas permiten percibir con nitidez la preponderancia que en las democracias presidenciales de América Latina se le otorga a la participación de los ciudadanos, consagrándolas como un principio en el mismo texto constitucional. Ahora bien, si el desarrollo constitucional de la participación política presenta rasgos relevantes en Latinoamérica, con mayor razón es posible detectar características de importancia en países europeos. Así las cosas, en el caso español la Carta fundamental regula en su artículo 23 la participación política, regulación que según Astarloa, adquiere una naturaleza bifronte jurídico-constitucional, al considerarla por un lado como un principio vertebral del Estado y, por otro lado, como un derecho fundamental<sup>41</sup>. En otro caso, la Ley fundamental alemana igualmente contempla la participación política; en palabras del autor Peter en un Estado moderno de partidos no se puede renunciar al principio de representación como legitimador pero tampoco se puede excluir o declarar inconstitucional al de participación. Peter sostiene que ambos elementos son complementarios porque uno y otro provienen, en definitiva, del principio democrático de soberanía popular. Por ende, la lógica de colocarlos en escenarios contrapuestos sería un error jurídico-constitucional. El autor refuerza sus comentarios precisamente en las normas contenidas en la Ley Fundamental alemana, la que sostiene que “todos los poderes del Estado provienen del pueblo” (artículo 10.2.1. de la Ley Fundamental)<sup>42</sup>. Es por ello que contribuir en la formación de la voluntad estatal debe ser una posibilidad con la que la ciudadanía debe contar, a pesar de las opiniones en contrario que se

<sup>41</sup> ASTAORLA (2002-2003) p. 284.

<sup>42</sup> PETER (1991) pp. 268 y 269.

pueden presentar fundamentadas básicamente en el hecho de desnaturalizar el problema de fondo, la posible desparlamentarización de las decisiones, el debilitamiento de la representación política del Gobierno, la despolitización transitoria de quienes la votarían.

Con todo es posible recordar aquella correcta explicación de Bobbio, la democracia representativa implica que las decisiones que afectan a la colectividad no sean tomadas por la misma colectividad sino por personas elegidas para esos fines y nada más que para ello. Sin embargo, este principio de representación se debe extender a muchas otras instancias donde se llevarán a cabo otras deliberaciones de carácter colectivas<sup>43</sup>. Compartimos plenamente lo que sostiene el autor toda vez que declara que no existe un sistema de democracia directa ideal ni tampoco uno representativo ideal, tampoco la solución está en pasar de un sistema a otro, sino que debe poder matizarse, pero cuando hablamos de un proceso de democratización real estamos hablando de pasar de la democracia política a la democracia de la sociedad civil, a la democracia participativa, expandiendo el poder a otras articulaciones de Estado a otros sujetos. En definitiva, el autor denomina este proceso como: “de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad”<sup>44</sup>.

En esta dirección cabe preguntarse si en el caso chileno ante esta aparente crisis de representación, qué tipo de efectos se pueden generar y cómo los poderes públicos se han hecho cargo de ello, serán sólo efectos negativos o podemos vislumbrar alguna consecuencia positiva que nos permita caminar hacia una democracia participativa. Creemos que existen efectos negativos y positivos. Los negativos son claros de definir e interpretar: desconfianza, apreciación negativa de la gestión, desinterés en continuar seleccionado representantes, escaso control social de las instituciones, funciones y el gasto público, malestar social. Los positivos son complejos de determinar porque son considerablemente menores, pero no por ello no existen. Muy por el contrario, sectores de la población frente al escenario de la poca credibilidad de la actuación de las instituciones políticas y de los partidos políticos, se proponen ser actores protagónicos de los procesos de cambios, ser intérprete de elementos modificadores e incluso de realizar acciones concretas que vayan en directa relación con sus intereses. Es así como surgen diversas agrupaciones y asociaciones de personas que organizadamente y orgánicamente exponen sus inquietudes y aspiraciones ante el aparato público. Prueba de ello son los grupos ambientalistas, animalistas, enfermos, minorías sexuales y principalmente el movimiento estudiantil del cual hemos sido testigos desde

---

<sup>43</sup> BOBBIO (1986) pp. 53 y 54.

<sup>44</sup> *Ídem.* pp. 42 y 43.



el año 2006, procesos que a la fecha han engendrado resultados como la reforma educacional y la ley de unión civil.

No obstante, en un Estado democrático y representativo como el chileno el movimiento social no puede ni debe ser la única vía de participación ciudadana, si bien los grupos sociales deben actuar como contrapoder, ejerciendo en control político y social, tal olvido ha llevado a que sean ellos quienes finalmente asumen desde su vereda una función mayor, ejercer tal actividad no es una labor sencilla y se plasma en la forma a través de la cual es realizada en muchas ocasiones con serios desmanes. Lo anterior nos lleva a intentar resolver cuáles son los espacios de participación con los que dichas agrupaciones pueden contar o utilizar y examinar si ellos son suficientes. Es por ello que cabe la duda si será necesario contemplar mecanismos de democracia directa que puedan satisfacer las demandas actuales de la sociedad civil, debiendo considerar que el Parlamento no es el único espacio de representación. Por ño mismo, debemos abrir nuestro proceso de toma de decisión a la población; parece que el camino correcto es la democratización de la instituciones o así lo han venido plasmando la ciudadanía y algunas gestiones de algunos gobiernos a través de las mesas de diálogo, entre otras, y de una manera más visible lo han realizado los gobiernos locales a través de consultas ciudadanas, presupuestos participativos, etc. Hablar de mayor y mejor participación siempre generará suspicacias respecto del fondo y a la forma, nuestra intención no es exigir obcecadamente la incorporación de ella en el orden constitucional nacional sin dimensionar las posibilidades técnicas y políticas. En el siguiente apartado examinaremos especialmente la iniciativa popular de ley como una herramienta de democracia directa.

#### **IV.- LA INICIATIVA POPULAR DE LEY COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

En este orden de ideas que hemos venido desarrollando, nos hemos referido a la democracia representativa y a la participación ciudadana. Ahora nos corresponde intentar describir la manera en que éstas pueden armonizar a través de los mecanismos de democracia directa, particularmente mediante mecanismos de participación ciudadana. En esta oportunidad sólo abarcaremos uno de aquellos mecanismos, ésta es la “iniciativa popular de ley”. Básicamente porque tal herramienta implica poner en movimiento un procedimiento perteneciente a un órgano del Estado como lo es el procedimiento legislativo, con el objetivo de regular una determinada materia de interés social, para lo cual es necesario que la organización y redacción de la propuesta, y el cumplimiento de determinados requisitos como por ejemplo la recolección de firmas, la visibilidad de la demanda y su viabilidad, dependen en todo momento de las gestiones realizada por la comunidad. Como bien

describe Altman es un mecanismo de democracia directa que viene “desde abajo”<sup>45</sup>, es decir, proviene desde las mismas bases sociales. Es por ello que este mecanismo es de aquellos que se reconoce especialmente como un elemento importante de participación ciudadana. Para Biscaretti di Ruffia es un resabio de la democracia directa<sup>46</sup>, mientras para Hauriou es un “procedimiento de democracia semidirecta”<sup>47</sup>, al igual que el referéndum, la iniciativa popular de ley y el derecho de revocación popular. Colocando un especial énfasis el autor en señalar que tales procedimientos quedan habitualmente limitados y acantonados. Nuestra finalidad no es esclarecer si estamos frente a un mecanismo perteneciente a la democracia directa o semidirecta, nosotros estamos por la idea de reconocer a la iniciativa popular de ley como un mecanismo esencialmente de participación ciudadana perfectamente aplicable en democracias representativas. Por esto, nuestra atención tendrá por finalidad analizar si lo señalado por Hauriou es efectivo, vale decir si estas instituciones participativas están realmente limitadas en las regulaciones jurídicas. Para ello examinaremos algunos elementos que nos darán luces respecto de este punto.

La iniciativa popular de ley ha sido definida por Hevia de la Jara como “el derecho de los ciudadanos a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento en el Parlamento, y/o exigir una consulta popular para aprobar o rechazar cuestiones legislativas determinadas”<sup>48</sup>. En este mismo sentido y según Paloma Biglino la iniciativa popular de ley, “es aquella que consiste en que un número determinado de ciudadanos presente una proposición de ley al Parlamento, órgano que conserva en todo momento la libertad de rechazarla o bien de admitirla y transformarla en ley”<sup>49</sup>. Como es dable observar en estos conceptos ambos autores le atribuyen a la iniciativa popular una aptitud de carácter facultativa, es decir, la consideran como un derecho al que pueden optar los ciudadanos, pero sin generar una obligación específica respecto del órgano al cual se le plantea aquella demanda, por tanto no existe contemplada la posibilidad cierta de que aquella iniciativa surta efectos. Desde una perspectiva diversa David Altman señala que las iniciativas populares de ley constituyen herramientas de control y no una herramienta de decisión política, puesto que el legislativo no tiene la obligación de aceptar o legislar sobre el tema<sup>50</sup>. Así las cosas, para este autor el rol que ha de jugar la

---

<sup>45</sup> ALTMAN (2010) p. 14.

<sup>46</sup> BISCARETTI DI RUFFIA (1965) p. 289.

<sup>47</sup> HAURIOU (1980) p. 72.

<sup>48</sup> HEVIA DE LA JARA (2010) p. 158.

<sup>49</sup> BIGLINO (1987) p. 77.

<sup>50</sup> ALTMAN (2010) p. 12.

iniciativa popular es diverso, puesto que cumpliría una función fiscalizadora cuyo objetivo es colocar determinados temas de relevancia social en la agenda legislativa, sin asegurar un resultado determinado. Por su parte Astaorla expresa que este mecanismo de democracia directa “es una manifestación instrumental de derecho de participación política”<sup>51</sup>, concepto que a nuestro juicio representa de mejor manera a la iniciativa popular toda vez que, hasta ahora y como veremos más adelante, su efectividad no es alta, por ende se configura esencialmente como un derecho de las personas mediante el cual pueden participar de la vida política. En consecuencia, lo que finalmente delimitará el sentido que podrá alcanzar esta herramienta dependerá en nuestra opinión, de la regulación que el constituyente o el legislador realice respecto de ella, en tanto su amplitud o rigidez serán materias que habrá que definir en el momento en que ella sea regulada.

Ahora bien, a pesar de las diversas interpretaciones que existen en torno a la iniciativa popular de ley es posible concordar en que su finalidad principal es la de poner en movimiento la facultad legislativa por parte de la ciudadanía. No obstante, la iniciativa popular exhibe varios tipos. En esta dirección se ha señalado que se puede clasificar en iniciativa popular de ley directa, la consiste en presentar una iniciativa para que sea directamente aprobada o rechazada por la misma ciudadanía; otra modalidad es la indirecta, que consiste en presentar la propuesta al Parlamento para que este la apruebe, rechacé o la modifique. También pueden clasificarse en aquellas que permiten la presentación de proyectos de ley y aquellas que contemplan la posibilidad de solicitar reformas constitucionales<sup>52</sup>. Respecto de este punto es menester hacer presente que se ha generado cierta confusión en cuanto al destino o propósito de este mecanismo toda vez que se ha asimilado a otras herramientas cuya finalidad es diversa. Por ejemplo, se ha asimilado al referéndum facultativo, sin embargo la iniciativa popular como lo expusieramos precedentemente comprende la presentación de un proyecto de ley o enmienda constitucional por los ciudadanos cuya finalidad es romper el *statu quo*<sup>53</sup>.

Respecto de la incorporación de este mecanismo de participación ciudadana en sistemas de democracia representativa, Paloma Biglino sostiene que desde sus primigenias manifestaciones en la Carta fundamental francesa de 1793 y sus posteriores consagraciones en la Carta de Suiza, Weimar y la austríaca de 1920, la iniciativa popular de ley manifiesta su vocación

<sup>51</sup> ASTAORLA (2002-2003) p. 285.

<sup>52</sup> HEVIA DE LA JARA (2010) p. 161.

<sup>53</sup> ALTAMAN (2010) p. 17.

de ser compatible o complementaria con la democracia representativa<sup>54</sup>. Por nuestra parte, diferimos de aquella comprensión porque consideramos que si bien la iniciativa popular de ley nace como una institución de democracia directa o semidirecta, en la actualidad se configura como un mecanismo de democracia participativa que tendrá como fin último permitirle a la ciudadanía la posibilidad de expresar una necesidad legislativa, creando un espacio de participación política, pero que no necesariamente producirá los efectos deseados. Por ende, su funcionalidad podrá verse mermada y su efectividad dependerá en definitiva de la forma en la que se encuentre regulada. Por tanto, será menester analizar cada uno de los factores que influyen directamente en su construcción legal a fin de comprender cuáles serán sus verdaderos efectos jurídicos y sociales, elementos de suma relevancia al momento de ser evaluada por la sociedad civil.

En este estado del arte podemos señalar que en nuestro país variados son los proyectos de ley presentados cuya finalidad es modificar la Constitución Política de la República incorporando “la iniciativa ciudadana para la generación de ley”<sup>55</sup>. Qué duda cabe que incorporar a nuestra Constitución la iniciativa popular de ley es uno de los caminos a seguir hacia una mayor democratización del Estado, favoreciendo la participación política y la autonomía de la sociedad civil, pudiendo a través de ella conocer con mayor claridad cuáles son los verdaderos intereses colectivos. Sin perjuicio de aquello, todo dependerá de la forma en que pueda ser regulada. Por consiguiente se torna imprescindible considerar los siguientes elementos respecto de dicho mecanismo ciudadano para una futura regulación:

- 1.- Un primer aspecto a examinar es aquel que se refiere a las materias respecto de las cuales podría presentarse una iniciativa popular de ley. En este sentido se ha señalado que éste será el punto clave para evaluar la efectividad de la institución, toda vez que mediante el tipo de regulación y la extensión de las limitaciones o libertades se diferencia a una ley aplicable de otra que simplemente será letra muerta<sup>56</sup>. Por nuestra parte la Constitución política de 1980 incorpora el “principio de reserva legal” y la determinación de competencias normativas, estableciendo procedimientos y restricciones. Por ejemplo señala: a.-cuáles son materia de ley, b.-el tipo de ley que se debe dictar y sus respectivos quórum, y c.- respecto de las materias distingue aquellas que son iniciativa exclusiva del

---

<sup>54</sup> BIGLINO (1987) p. 79.

<sup>55</sup> (PROYECTOS EN BOLETINES N° 7916-07-3663-07, N° 7560-07, N° 7436-07, N° 7206-07, N°5221-07, N°3575-07).

<sup>56</sup> HEVIA DE LA JARA (2010) p. 162.

Presidente de la República o de iniciativa parlamentaria. Respecto a lo anteriormente señalado, sólo uno de los proyectos presentados plantea permitir iniciativas ciudadanas en todo tipo de materias; por ende, resulta de suma importancia transparentar aquellos alcances a la ciudadanía y así no generar falsas expectativas en las personas, creyendo poder regular materias que no están dentro de dicha competencia, pero que probablemente serán de su interés. Por otra parte ha de buscarse el correcto equilibrio entre la satisfacción de los intereses ciudadanos y la seguridad, estabilidad del Estado y el sistema político. Ciertamente, deben existir limitaciones en cuanto a las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular y tales limitaciones deben resguardar necesariamente a la propia Constitución. Deben evitar que grupos muy minoritarios utilicen este mecanismo en desmedro de la mayoría, se debe impedir que mediante ella se propendan fines demagógicos; en definitiva, que no puedan ser utilizadas para encubrir falsos consensos sociales<sup>57</sup>.

- 2.- Es necesario que los proyectos señalen mínimos y máximos en cuanto al número de personas que deberán participar con su firma en dichas iniciativas, idealmente una cantidad alcanzable, por entidades con cierta estructura como por ejemplo sindicatos, pero también por agrupaciones de personas naturales que sin tener organización previa, surjan de un interés colectivo en común. En este sentido, algunos proyectos hablan de 100 personas, otros se refieren a 100.000 personas, incluso hay algunos que establecen porcentajes de personas, los que se obtendrán de votos válidamente emitidos en las elecciones parlamentarias o del número de inscritos por distritos o regiones. Asimismo, algunos establecen como requisito adicional el ser "patrocinado" por un abogado/a o dirigente gremial o vecinal de organizaciones con personalidad jurídica, por ejemplo juntas de vecinos, ONG, colegios profesionales, entre otros. Como también existen aquellos proyectos que delegan la determinación del procedimiento de presentación de las iniciativas populares a la dictación de otra ley de rango orgánica constitucional. Respecto de este punto surgen varios cuestionamientos, el primero que ya fue expresado respecto de la cantidad o el número de firmas requeridos y cómo ello puede favorecer o no la posibilidad de ejercerla, pero luego nace la inquietud respecto de dónde deberá realizarse tal firma y si existirá un procedimiento de control y verificación de la mismas, procedimiento que puede posteriormente configurarse como un requisito de admisibilidad de la propuesta legislativa.

<sup>57</sup> BIGLINO (1987) pp. 106 y 112.

A mi juicio los requisitos patrocinio y delegación de procedimiento en otra ley, sólo dificultarían o retardarían la concreción efectiva de tal instancia participativa. Parece ser más viable solicitar una cantidad determinada de personas sin mediación o intervención alguna, así como evaluar el rango de la ley que establecerá el procedimientos, por lo complejo que a veces resulta alcanzar ciertos quórum.

- 3.- Otro aspecto a considerar es que adicionalmente al agregar un nuevo precepto o inciso al texto constitucional, se establezca con claridad cuál será la vinculación que dichos proyectos de ley, que emanarán de la ciudadanía, tendrán con el poder legislativo, el valor de dichas iniciativas y especificar si éstas serán equivalentes a los mensajes y mociones, así como establecer el nivel de obligatoriedad que éste órgano (Parlamento) tendrá en cuanto a su conocimiento, tramitación y aprobación. De forma tal que ellos no sólo vengán a engrosar la ya abultada agenda legislativa, sino que además se generen mecanismos de participación también en su discusión, con la finalidad de que su aprobación final guarde relación con la intención social de la cual emanó.
- 4.- Finalmente y respecto al valor cívico atribuible al voto y su finalidad en cuanto a la elección de “representantes” para el parlamento, formularemos algunas observaciones. Conocida y latamente discutida ha sido la pérdida de legitimidad de diputados y senadores, discusión que no necesariamente implicaba poner en cuestionamiento una posible delegación de su función más relevante a la sociedad civil, situación que colocaría aún más en entredicho su rol social y legislativo. Efectivamente, si es la sociedad quien se representa a sí misma y propone por sí sola las materias de interés público a regular y/o modificar (ejercicio democrático que no se pone en duda), es dable preguntarse ¿qué utilidad tendría el sufragio como mecanismo de elección de representantes? y ¿qué papel le corresponderá ejercer bajo este nuevo escenario a los parlamentarios? Estas interrogantes sólo vienen a sumarse a las nuevas exigencias y desafíos que, tanto los movimientos sociales, ambientalistas, estudiantiles y gremiales, como la sociedad civil en su conjunto, han planteado al mundo político en general.

Sin perjuicio de lo anterior, lo que no queda en duda es la necesidad de avanzar en estas materias y fomentar una mayor participación ciudadana, permitiendo así una mayor democratización del Estado. Por su parte, los movimientos sociales han demostrado tener claridad y seriedad en sus planteamientos y responsabilidad en su actuar, lo que permite ciertamente suponer que podrían promover un número importante de proyectos de ley. Quizá el momento de plantearnos el modelo clásico de representación y el hecho

de actuar por otro ha comenzado, la propuesta programática del nuevo gobierno que entra en curso, relativa a la creación de una nueva Constitución permite instalar este debate y tantos otros, es de esperar que estos temas de sociedad, de democracia participativa ya no sean sólo un proyecto más en la Agenda del Parlamento, ocupen un espacio protagónico en una nueva Carta Fundamental.

## CONCLUSIONES

- 1.- La democracia como forma de gobierno es y será el sistema político que mejor ha funcionado en nuestro país. Sin embargo, las reglas del juego establecidas para el desarrollo de la misma parecen ser insuficientes, el sistema electoral, el funcionamiento de ciertas instituciones, el actuar de los partidos políticos, la escasa correlación entre Gobierno y ciudadanía no contribuyen en que ella se fortalezca y madure. Creo firmemente que nadie espera derrotar el sistema de representación ni tampoco eliminar instituciones como el Parlamento, solamente se espera un mayor acercamiento de las mismas hacia la sociedad, pero no sólo un acercamiento ideológico ni de asistencia territorial, clientelar u otro, sino que se trata de reconocer a las personas como entes capaces de madurar ideas y de llevarlas a la práctica de manera responsable. Por cierto creo que la democracia representativa debe mutar hacia una que permita mayor participación política ciudadana, que democratice instituciones y que nos haga sentir arquitectos de nuestros propios destinos públicos.
- 2.- Regular la iniciativa popular de ley nos parece una correcta vía de escape a los problemas de legitimidad que estamos presenciando, no obstante aquella regulación debe ser efectiva a fin de fortalecer la cultura cívica nacional. Esencialmente, debe ser una regulación constitucional nitida que no induzca a interpretaciones ambiguas. Deberá establecerse el tipo de iniciativa popular que adoptaremos y sus efectos, es menester fijar un plazo para llevar a cabo el procedimiento legislativo de aquellas iniciativas, deberá arribarse a un equilibrio respecto de las materias que pueden ser reguladas por esta vía y, principalmente, deberá configurarse una instancia administrativa de asistencia ciudadana, que contribuya en la difusión y que oriente a los ciudadanos con el objeto de alcanzar un correcto cumplimiento de los requisitos legales.
- 3.- Lo más complejo siempre ha sido determinar el momento en el cual realizar estas transformaciones profundas a los sistemas, afortunadamente hoy estamos más cerca que nunca de aquel momento. Si efectivamente se realiza un proceso constituyente con miras a elaborar una nueva Carta

Fundamental, estamos en el minuto preciso para replantearnos estos temas, ponerlos en debate y esperar que pueda cuajar de aquello.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, David (2010): "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿controles políticos o políticamente controlados?", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. n° 35: pp. 9-34.
- ASTAORLA VILLENA, Patricio (2002-2003): "La iniciativa legislativa popular en España", *Teoría y Realidad Constitucional*, vol. n° 10-11, 2° semestre 2001 y 1° semestre 2003: pp. 273-321.
- ARISTÓTELES (1970): "*La política*" (traducido por Julián Marias y María Araujo, Madrid, Ediciones Instituto de Estudios Políticos, primera edición) pp. 175 y 251.
- ABELLÁN, Ángel Manuel (1996): "Notas Sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política", *Revista de Estudios Públicos (Nueva Época)*, n° 92.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Pablo (1965): *Derecho Constitucional* (trad. por Pablo Lucas Verdu Madrid, Editorial Tecnos S.A.) p. 299.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (1987): "La iniciativa popular en el ordenamiento jurídico estatal", *Revista española de Derecho Constitucional*, vol. n° 19: pp. 75-130.
- BOBBIO, Norberto (1986): *El futuro de la democracia* (México, Fondo de Cultura Económico, primera edición en español).
- CINTA, Ricardo (1977): "Estructura de clases, élites del poder y pluralismo político", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 30 n°2: pp. 443-466.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo (2004): "La quiebra de la representación política", *Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol. n°4, primera parte.
- DE VEGA, Pedro (1985): "Significado constitucional de la representación política", *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, n° 44.
- DOMÍNGUEZ, Francisco C. (2004): "Representación o Participación de las Minorías: sobre la determinación de algunos espacios constitucionales



útiles a las políticas del reconocimiento”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, vol.3.

DUGUIT, León (1926): *Manual de derecho constitucional* (trad. José G. Acuña, Madrid, Ediciones Francisco Beltrán, segunda edición) p. 305.

GARCÍA RUIZ, José Luis (2010): *Introducción al derecho constitucional* (Cádiz, Servicio de publicaciones Universidad de Cádiz, primera edición) pp. 187 y 188.

GARRORENA MORALES, Ángel (1990): “Apuntes para una revisión crítica de la representación”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (Madrid, Editorial Tecnos) pp. 27-63.

HAURIU, André (1980): *Derecho constitucional e Instituciones política* (trad. José Antonio González Casanova, Editorial Ariel, Barcelona, segunda edición) p. 72.

HEVIA DE LA JARA, Felipe (2010): “La iniciativa legislativa popular en América Latina”, *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, vol. n° 52: pp. 155-186.

LOEWENSTEIN, Karl (1976): *Teoría de la Constitución* (trad. Alfredo Gallego Anabiarte, Editorial Ariel, segunda edición) p.24.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (1992): “Introducción a los Sistemas Electorales y al Sistema Electoral Chileno” (Santiago, Publicaciones de Corporación Participa, primera edición) p. 7.

NOVARO, Marcos (1995): “El debate contemporáneo sobre la representación política”, *Revista Desarrollo Económico*, vol. 35 n°137.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (1994): *Las instituciones del gobierno constitucional* (Valencia, Fundación Universitaria San Pablo C.E.U, segunda edición) p. 122.

MONTESQUIEU (1972): “*El espíritu de las leyes*” (trad. Mercedes Blasquez y Pedro de Vega, Madrid, Editorial Tecnos, primera edición) pp. 55 y 63

SÁCHICA, Luis Carlos (1985): *Democracia, Representación, Participación* (Costa Rica, Ediciones Capel, Primera edición) p. 11.

SÁNCHEZ, Ricardo (1998): *Política y constitución* (Santafé de Bogotá, Ediciones Fundación Universidad Central, primera edición) p. 27 y 28.

SARTORI, Giovanni (1992): *Elementos de Teoría Política* (Madrid, editorial Alianza, primera edición) p. 43.

SARTORI, Giovanni (1999): "En defensa de la representación política", *Revista Claves de razón práctica*, vol. n° 91: pp. 2-6

SCHNEIDER, Hans-PETER (1991): *Democracia y Constitución* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales) pp. 259 y 260.

TORRES DEL MORAL, Antonio (1982): *Crisis del Mandato Representativo en el Estado de partido*, *Revista de Derecho Político*, N° 14.

## **RECURSOS WEB**

[www.adimark.cl](http://www.adimark.cl)

[www.camara.cl](http://www.camara.cl)

[www.cep.cl](http://www.cep.cl)

[www.ine.cl](http://www.ine.cl)

[www.senado.cl](http://www.senado.cl)