

BOLETÍN DEL MONITOR / 22 de noviembre de 2021

# Iniciativa popular de normas constitucionales: a contrarreloj

Número 16

## Monitor Constitucional CEP

*Con la aprobación de los reglamentos permanentes de la Convención Constitucional (CC), ha empezado el debate de fondo. Esta etapa se inició con los discursos de apertura de cada convencional. Terminados los discursos, comenzó el período de presentación de iniciativas constituyentes para elaborar las normas que se someterán al plebiscito “de salida”.*

*Estas iniciativas pueden ser de dos clases dependiendo de quienes las presentan. Las presentadas por convencionales constituyentes se denominan “iniciativa convencional constituyente”. Las presentadas por la ciudadanía se denominan “iniciativa popular constituyente”. Las iniciativas de convencionales se encuentran reguladas en el Reglamento General, las populares en el Reglamento Participación Popular. Y el Reglamento de Participación Indígena contempla iniciativas populares especiales para los pueblos originarios.*

*En esta edición del Boletín del Monitor Constitucional examinamos, primero, la iniciativa convencional de normas en la CC. Luego, nos concentramos en la iniciativa popular, una novedad en nuestro país. También en esta parte examinamos las especiales de los pueblos originarios. Por último, formulamos algunas observaciones.*



**EL REGLAMENTO GENERAL REGULA ESTAS INICIATIVAS**, exigiendo la firma de un mínimo de ocho convencionales, con un máximo de 16, para presentarlas. Además, exige que sean por escrito, fundadas, con articulado y que sean presentadas dentro de plazo.

Para presentar iniciativas convencionales, la Mesa Directiva ha debido establecer un periodo que no puede ser inferior a 60 días. Y así lo hizo en el cronograma que fue aprobado por el Pleno hace algunas semanas ([ver aquí el cronograma](#)). El Pleno puede, con todo, ampliar dicho plazo o abrir un plazo extraordinario a propuesta de la Mesa Directiva o de 30 convencionales. El Reglamento General dispone, además, que la regla por defecto en materia de plazos es de días hábiles. No son hábiles los sábados, domingos y feriados legales.

El examen de admisibilidad de las iniciativas corresponde a la Mesa Directiva, la cual se limitará a verificar el cumplimiento de requisitos formales. En caso de incumplimientos subsanables, podrá otorgar un día a sus patrocinantes para corregirlos, bajo apercibimiento de tenerla como no presentada. Las declaraciones de inadmisibilidad de la Mesa Directiva pueden ser impugnadas y sometidas a debate en el Pleno a solicitud de cualquiera de las y los constituyentes. El Pleno adoptará una decisión por mayoría de sus miembros presentes. En caso de acogerse la impugnación, la iniciativa deberá ser agregada a las demás en la comisión temática respectiva.

La sistematización y clasificación de las iniciativas declaradas admisibles corresponde a la Mesa Directiva, la que debe agruparlas por materias, identificando las de contenido similar y las contradictorias entre sí. Asimismo, la Mesa Directiva puede dividir las iniciativas según materias para que sean debatidas por separado. Y, le corresponde, finalmente, distribuirlas entre las distintas comisiones temáticas, distribución que también puede ser impugnada ante el Pleno.

## 2 / Iniciativas populares de norma constitucional





**EL REGLAMENTO GENERAL LAS DEFINE ASÍ:** “Se llamará iniciativa popular constituyente aquella presentada por la sociedad civil, por los pueblos originarios y el pueblo tribal afrodescendiente y por niños, niñas y adolescentes.” El Reglamento de Participación Popular, sin embargo, usa un fraseo distinto: “La iniciativa popular de normas es un mecanismo de participación popular mediante el cual una persona o grupo de personas puede presentar a la Convención Constitucional una propuesta de norma sobre una materia de índole constitucional”.

Le corresponderá a la Comisión de Participación Popular definir la oportunidad y plazos para presentar estas iniciativas populares. La Comisión de Participación Popular es una comisión funcional (no temática), que contará con una secretaría especializada denominada Secretaría Técnica de Participación Popular (STTP). Esta STTP tiene que elaborar una propuesta al respecto, que sea consistente con el cronograma de trabajo aprobado por la CC ([sobre estos órganos, ver Boletín N°12](#)).

La STPP, además, estará a cargo de un Registro Público de Participación, el cual se encuentra habilitado a partir de hoy lunes 22 de noviembre ([vealo aquí](#)). En este registro deberán inscribirse quienes deseen presentar iniciativas populares utilizando su clave única o el número de serie de su cédula de identidad. Estas iniciativas se canalizarán por medio de un formulario, y deben incluir una explicación y justificación de la propuesta, una breve reseña de sus autores y un articulado de norma para ella. De no cumplirse alguno de estos requisitos, la propuesta será devuelta a sus autores. Si se cumplen, la propuesta será publicada en la Plataforma Digital de la CC para dar inicio al procedimiento de recolección de firmas ([ver la plataforma aquí](#)).

Las iniciativas populares podrán ser presentadas por personas mayores de 16 años, de nacionalidad chilena, extranjeras con residencia en Chile, o nacionales en el exterior. Cada una podrá suscribir hasta un máximo de siete iniciativas. La STPP deberá determinar los mecanismos de recolección de firmas tanto digitales como físicos. Además, deberá actuar como ministro de fe garantizando la autenticidad de las firmas, transparencia y protección de datos, y velar por la seguridad ante posibles vulneraciones a la plataforma.

Cabe notar que la Comisión de Participación Popular podrá declarar inadmisibles las propuestas cuyo contenido “produzca un incumplimiento de las obligaciones emanadas de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado de Chile”. Y también aquellas que no tengan que ver con las funciones de la CC. Las declaradas inadmisibles no serán subidas a la Plataforma Digital de la CC para la recolección de firmas.

Una iniciativa popular que alcance 15.000 firmas de, al menos, cuatro regiones distintas, se considerará equivalente a las iniciativas que presenten las y los convencionales, debiendo ser discutidas y votadas de la misma manera. Volveremos sobre estas iniciativas populares. Antes, sin embargo, un par de palabras sobre las especiales iniciativas populares de los pueblos originarios.

### 3 / Iniciativas de los pueblos originarios



**EL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA REGULA UN MECANISMO ESPECIAL DE “INICIATIVA CONSTITUYENTE”**, en virtud del cual los pueblos originarios podrán presentar iniciativas y propuestas constitucionales a la CC.

Los requisitos que enfrentan son menores que los de las iniciativas populares, pues “no tendrán más formalidades que aquellos aspectos que permitan el total entendimiento del espíritu de la norma constitucional propuesta, que sea presentada dentro del plazo que el reglamento general determine para las iniciativas populares (...)”. Así, estas iniciativas no deben contar necesariamente con un articulado. Además, requieren de un menor número de firmas:

- En el caso de los pueblos Mapuche, Aimara y Diaguita, las iniciativas deberán contar con patrocinio de, a lo menos, tres comunidades o cinco asociaciones indígenas registradas en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena o un cacicazgo tradicional reconocido en la Ley Indígena. Otra modalidad es contar con al menos 120 firmas de personas que pertenezcan a los pueblos o naciones preexistentes al Estado.
- En el caso de los demás pueblos bastará con el patrocinio de una sola comunidad, asociación registrada u organización indígena no registrada. O bien, como alternativa, contar con al menos

60 firmas de personas que tengan acreditada la calidad indígena del respectivo pueblo.

También estas iniciativas se diferencian de las populares en el modo de presentarlas, pues tienen dos vías. Una es la misma que las iniciativas populares, es decir, mediante las vías postales o digitales que disponga la CC. La segunda, y aquí radica la diferencia, es ante órganos de la Administración del Estado, como gobernaciones, secretarías regionales ministeriales y municipalidades, entre otras. Sin embargo, esta última modalidad está condicionada a la celebración de convenios entre la CC y esos órganos.

Las iniciativas y propuestas así presentadas serán sistematizadas mediante el sistema que debe desarrollar la Secretaría de Participación y Consulta Indígena, sistema que estará a disposición de la Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad. Volvamos ahora a las iniciativas populares.

## 4 / El atraso para la presentación de iniciativas populares



**CONFORME AL CRONOGRAMA GENERAL APROBADO POR LA CC EL 3 DE NOVIEMBRE PASADO**, el período de recepción de iniciativas comenzó el 8 de noviembre y terminará el 6 de enero de 2022 ([ver aquí el cronograma](#)). Esta última fecha marca dos cosas: el cierre de la inscripción para las iniciativas populares, y el inicio de la discusión en las comisiones temáticas de las iniciativas presentadas por convencionales. Al cierre de este Boletín se ha presentado sólo una de estas últimas, consagrando el “derecho a una vivienda digna para los chilenos” ([ver aquí esta iniciativa convencional constituyente](#)).

La aprobación del cronograma general produjo una antinomia con el Reglamento General. Como vimos más arriba, este último establece como regla general para el cómputo de los plazos los días hábiles. El cronograma, sin embargo, habla de días “corridos” para el período de 60 días para la recepción de iniciativas. Por lo mismo, el cronograma sugiere modificar el Reglamento General para

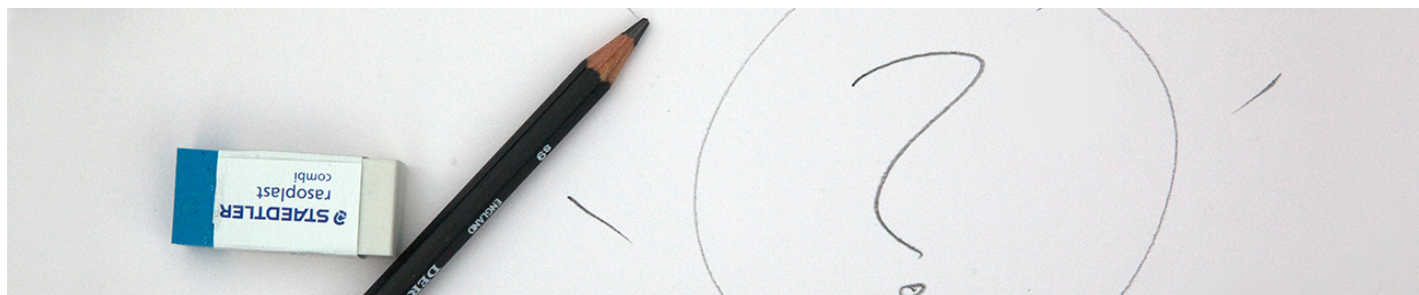
“que establezca que el plazo para la presentación de iniciativas populares sea de 60 días corridos”. Hasta el momento, esta modificación reglamentaria no se ha materializado.

La solución intermedia, consistente en la ampliación o apertura de un plazo extraordinario para presentar iniciativas de norma constitucional a propuesta de la Mesa Directiva o de 30 convencionales, tampoco se ha materializado a la fecha.

Y tampoco se ha materializado el cronograma específico para las iniciativas populares de normas. Este atraso se explica porque aún no se constituye el órgano encargado de proponerlo: la STPP. Ésta quedó parcialmente constituida en sesión del Pleno de 11 de noviembre, con sólo 10 de un total de 16 integrantes ([ver aquí el oficio comunicando su integración](#)). Ante esto, la CC realizó una segunda convocatoria, la que se encuentra abierta hasta el 24 de noviembre ([ver aquí esta nueva convocatoria](#)).

Así las cosas, todavía no hay STPP ni cronograma específico, pero el plazo para presentar iniciativas populares ya está corriendo desde el 8 de noviembre pasado. La prórroga de este plazo ya fue solicitada por un grupo de convencionales a la Mesa Directiva ([ver aquí el oficio con esta solicitud](#)).

## 5 / Observaciones



**RESPECTO DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS POR CONVENCIONALES**, es interesante notar que, a diferencia del Congreso donde se pueden presentar iniciativas individuales, la CC exige un mínimo de ocho firmas (5% de la CC). Esto parece razonable a la luz del plazo acotado en que la CC debe cumplir con su tarea. Lo mismo se puede decir de los topes máximos, en la Cámara de Diputados se exige un máximo de 10 firmas por moción, en la CC un máximo de 16 (10% de la CC). Comprensiblemente, la CC está más interesada en un mayor consenso previo tras cada iniciativa.

Respecto de las iniciativas populares, en cambio, se puede decir lo contrario. 15 mil firmas parece ser una exigencia relativamente baja. Es difícil comparar aquí, obviamente, porque en Chile no hay

iniciativas populares de normas jurídicas, es decir, estamos ante el primer reconocimiento jurídico a esta clase de iniciativas de norma. Pero se pueden usar otros casos.

Por ejemplo, el proyecto de Constitución que la Presidenta Bachelet mandó al Congreso al finalizar su mandato en 2018, contempla la iniciativa popular de ley y exige las firmas de un cinco por ciento de los ciudadanos con derecho a sufragio. En las elecciones de ayer 21 de noviembre, este conjunto ascendía a 15.030.974 personas. El cinco por ciento de esto son 751.549 personas, muchas más de las 15.000 exigidas por la CC. 15.000 personas equivalen al 0,1 por ciento del padrón electoral. Y hay que considerar que en la CC pueden participar personas con 16 años y no con los 18 que exige el padrón

Con todo, si se compara esta materia con la de algunas experiencias constituyentes en América Latina (Colombia en 1991, Venezuela en 1999, Bolivia en 2006-2007 y Ecuador en 2007-2008), la CC resulta más exigente. En esas experiencias no se estableció un número mínimo de firmas para la presentación de iniciativas populares, tampoco una edad mínima. Y en Bolivia no se exigió que las propuestas vinieran con su respectivo articulado.

## Iniciativas populares: experiencias latinoamericanas

Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991)	Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela (1999)	Reglamento General de la Asamblea Constituyente de Bolivia (2006-2007)	Reglamento de funcionamiento de la Asamblea Constituyente de Ecuador (2007-2008)
<p><b>Artículo 27. Origen de los proyectos.</b> Podrán presentar proyectos los Constituyentes, el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Gobierno, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Congreso Nacional a través de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado y de la Cámara de Representantes. Se considerará que un proyecto es de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de las Comisiones Primeras cuando hubiere sido acogido como tal por la respectiva corporación.</p> <p><b>Artículo 28. Otras propuestas.</b> Los representantes legales de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional, las universidades y los grupos guerrilleros que se vinculen a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, podrán presentar propuestas escritas a la asamblea. La Presidencia estudiará y distribuirá las propuestas en las comisiones permanentes para su estudio y evaluación.</p>	<p><b>Artículo 80. Presentación de proyectos.</b> Podrán presentar proyectos constitucionales y otras proposiciones las organizaciones y asociaciones representativas de las comunidades, sean de ámbito nacional o local sin discriminación alguna, bajo las condiciones establecidas en este Estatuto. El mismo derecho lo tendrán personas particulares.</p> <p><b>Artículo 81. Publicación y difusión.</b> Todas las iniciativas de proyectos constitucionales de participación ciudadana serán publicadas y difundidas por la Asamblea, a través de los mismos medios y en las mismas condiciones del resto de los proyectos.</p> <p><b>Artículo 82. Lapso de presentación de proyectos.</b> Los proyectos o propuestas de participación ciudadana pueden ser presentados, a partir de la aprobación de este Estatuto.</p>	<p><b>Artículo 76. Presentación de propuestas.</b> Las propuestas, debidamente suscritas, serán recibidas en la sede de la Asamblea Constituyente y en las Representaciones Departamentales y encuentros territoriales de las y los Constituyentes.</p> <p><b>Artículo 77. Iniciativa.</b> Se reconoce el derecho de la o el Constituyente, como de las y los ciudadanos en general, sea de forma colectiva o individual, de presentar ante la Asamblea Constituyente iniciativas y/o proyectos de texto para la Nueva Constitución Política del Estado; los mismos que serán remitidos por la Directiva de la Asamblea Constituyente a las Comisiones respectivas para su consideración y discusión, según el procedimiento establecido</p> <p><b>Artículo 78. Trámite.</b> Las propuestas recepcionadas por la Directiva de la Asamblea Constituyente serán derivadas a la Comisión que corresponda, por afinidad temática. Una vez recibidas por la Comisión, se considerarán al interior de la misma y serán derivadas a la Subcomisión. La Subcomisión correspondiente analizará la propuesta entregada por la Comisión y podrá efectuar las sistematizaciones, correcciones o modificaciones que se estimen necesarias. El informe de la Subcomisión será aprobado y remitido nuevamente a la Comisión para su análisis. Concluido y aprobado el trabajo de la Comisión, el informe será remitido a la Directiva para su posterior consideración en la Plenaria de la Asamblea Constituyente.</p>	<p><b>Artículo 23. De la capacidad para presentar propuestas.</b>- Los y las asambleístas, los movimientos sociales, las organizaciones de emigrantes, sindicales, indígenas, étnicas, clasistas, cívicas, gremiales y de la sociedad civil, las diferentes instituciones y órganos del Estado y cualquier persona natural o jurídica, individual o colectivamente, podrán presentar sus propuestas ante la Asamblea Constituyente.</p> <p><b>Artículo 24. De las instancias de recepción y procedimiento.</b>- Las propuestas serán entregadas ante:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Secretaría de la Asamblea Constituyente, por los medios, requisitos y mecanismos establecidos por la Comisión Directiva;</li> <li>2. Los presidentes o presidentas de las Mesas Constituyentes, en cuyo caso éstos, certificarán la recepción y en un plazo no mayor de tres (3) días, harán llegar una copia de la propuesta a la Secretaría de la Asamblea; y,</li> <li>3. La Unidad de Participación Social, la cual notificará la recepción a la Secretaría</li> </ol> <p>Una vez registradas en Secretaría, las propuestas serán analizadas y sistematizadas por la Unidad de Participación Social. A continuación, la unidad remitirá los aportes procesados a la Mesa que corresponda, a fin de que sea parte de los insumos y documentos para su trabajo. El contenido de estas sistematizaciones es público y únicamente tiene carácter informativo y referencial para los órganos de la Asamblea. Si un proyecto se refiere a aspectos que competen a distintas Mesas Constituyentes, la Unidad de Participación Social enviará copia completa a todas ellas, para que cada una tramite la parte que le corresponda. Las Mesas podrán emitir informes conjuntos sobre todo o parte en un proyecto, para lo cual podrán sesionar conjuntamente.</p>

Por otra parte, es importante tener en cuenta el atraso de dos semanas que ya lleva el proceso de iniciativas populares. Es necesario que la STPP se constituya a la brevedad para contar con el cronograma respectivo, y para que se habilite completamente el Registro Público de Participación y la Plataforma Digital. De otra manera, habrá un riesgo creciente de que estas iniciativas se desacoplen del proceso constituyente y, más grave aún, de que lo retrasen. Por lo mismo, es importante que se reforme el Reglamento General en el sentido de que el plazo para presentar iniciativas populares es de días corridos, no hábiles.

El tiempo también envuelve un riesgo de un carácter más institucional. Como lo hemos señalado en otras ediciones del Boletín, la CC ha dispuesto que los elementos centrales en el proceso de deliberación del nuevo texto constitucional sean las comisiones temáticas (ver Boletines del Monitor N°2 y N°13). Esta centralidad se asegura mediante el envío a dichas comisiones de todas las iniciativas de normas, convencionales y populares. Así, las posibles normas constitucionales llegan al Pleno después de ser procesadas e informadas por las comisiones. Existe, sin embargo, la posibilidad de que algunas propuestas populares de normas lleguen al Pleno directamente, sin haber pasado antes por las respectivas comisiones. Esto podría ocurrir en el caso de que una iniciativa popular de norma alcance el número mínimo de firmas una vez que la respectiva comisión temática ya haya enviado al Pleno su informe con las propuestas de normas constitucionales. También podría haber una reforma reglamentaria para evitar que esto pase.

A este riesgo cabe agregar una diferencia importante respecto de los requisitos de admisibilidad entre las iniciativas convencionales y las populares. Las primeras las revisa la Mesa Directiva conforme a criterios formales. Las segundas están a cargo de la Comisión de Participación Popular, la que tiene amplia discreción. Así, por ejemplo, esta comisión puede rechazar iniciativas que, a su juicio, generen un incumplimiento de los tratados de derechos humanos ratificados por el país. Estos instrumentos se caracterizan por tener un lenguaje con una textura abierta y valorativa, lo cual implica una considerable discrecionalidad a la hora de interpretarlos.

Una observación sobre las iniciativas populares indígenas. Si bien la comisión respectiva ha avanzado en el trabajo preparatorio para este mecanismo, las prevenciones ya hechas sobre la posibilidad de que se separen los tiempos de las iniciativas populares y del trabajo temático de la CC, también valen aquí.

Y a todo esto es posible agregar potenciales problemas de descoordinación interna, pues existen dos comisiones funcionales sobre participación, cada una con una secretaría técnica exclusiva y excluyente.



En fin. La forma en que se desempeñen las iniciativas populares de normas puede determinar su proyección en el texto que la CC proponga al país. La necesidad de otorgar estabilidad al nuevo ordenamiento constitucional que se proponga probablemente exigirá mayores requisitos para esta clase de iniciativas. Al respecto, suele citarse la experiencia de Uruguay. En ese país las reformas constitucionales pueden originarse en iniciativas ciudadanas. Sin embargo, para ser presentadas deben reunir las firmas del diez por ciento del padrón electoral. Es el doble de lo que exige el proyecto de la Presidenta Bachelet. Y 100 veces más que lo que exige la CC.