

EL DRET DE PARTICIPACIÓ EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL XILÈ

Francisco Soto Barrientos*

Sumari

I. Antecedents

II. El dret de participació

II.1 Sistema de representació

II.2 Altres mecanismes de participació ciutadana

III. Dret d'associació

IV. Les iniciatives per enfortir la participació durant els governs de la Concertació de Partits per la Democràcia

* Advocat, *magister* en dret constitucional i institucions públiques; es troba cursant estudis de doctorat a la Universitat de Barcelona. És responsable, durant el mandat dels presidents Lagos i Bachelet, de l'elaboració i el seguiment del Projecte de llei d'associacions i participació en la gestió pública i del Projecte de modificació constitucional per incorporar la iniciativa ciutadana de llei. Adreça: Teatinos, 20, oficina 87. Santiago, Xile. Telèfons: 6722670, 6722691, 6722692. Fax: 6722646. Correus electrònics: francisco.soto@msgg.gov.cl i frsotoba7@alumnes.ub.edu.

Article rebut el 8.05.2008. Avaluació: 15.05.2008 i 27.05.2008. Data d'acceptació de la versió final: 12.06.2008.

I. Antecedents

En les darreres dècades, en la majoria de les constitucions occidentals han proliferat regulacions que incorporen mecanismes de democràcia directa com a complement a les fórmules tradicionals de democràcia representativa. La progressiva falta de compromís polític és un mal endèmic dels sistemes institucionals actuals, que es pretén que sigui resolt amb la incorporació d'aquest tipus de mecanismes per solucionar conflictes que desperten l'interès públic.

En el cas llatinoamericà la presència a les cartes fonamentals del dret de participació i dels mecanismes de democràcia directa s'ha produït junt amb l'establiment de noves constitucions i la consolidació de la democràcia representativa com a forma d'Estat. Dels divuit països de Llatinoamèrica, avui la gran majoria compleixen els estàndards mínims per ser considerats democràtics. Això marca una diferència clara amb el que passava fa tan sol vint-i-cinc anys, quan només tres països renovaven les seves autoritats a través d'eleccions periòdiques.¹

La consagració del dret de participació en les constitucions llatinoamericanes, elaborades principalment en la dècada dels vuitanta i començaments dels noranta, és dels primers antecedents de regulacions en aquest sentit. La materialització constitucional d'aquest dret ha motivat, fins i tot, la generació de lleis de participació posteriors.²

L'únic país que compta amb tradició en el reconeixement del mecanisme de democràcia directa és l'Uruguai, que des de 1919 reconeix aquest tipus d'institucions a la seva constitució. A més, a diferència de la resta de les fórmules participatives instaurades a Llatinoamèrica, on la iniciativa es troba monopolitzada pels òrgans de l'Estat, l'Uruguai compta amb una autèntica activitat legislativa d'origen popular.

Xile, aparentment, ha estat fora de tot aquest corrent participatiu. Al començament de la dècada actual, s'han anat presentant diverses iniciatives que proposen incorporar al sistema normatiu mecanismes de democràcia directa, com ara el projecte de llei d'associacionisme i participació en la gestió pública (2004), que com veurem estableix entre altres mesures la creació de consells de la societat civil en cada un dels ministeris i serveis a través de la inclusió d'un capítol sobre participació ciutadana en la Llei 18.757/2001, de 16 de setembre de 2001, sobre bases de l'Administració de l'Estat, o el projecte de modificació constitucional que estableix la iniciativa ciutadana de llei (2007).³

No obstant això, contràriament al que es pot pensar, Xile va ser un dels primers països de Llatinoamèrica a iniciar reformes constitucionals en matèria de participació ciutadana.

¹ Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament: *Informe sobre la democràcia en Amèrica Latina: hacia una democràcia de ciudadanas y ciudadanos*, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, pàg. 37 i seg.

² Zovatto, Daniel: «Instituciones de democracia directa en América Latina», a *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Banc Interamericà de Desenvolupament, Washington, 2006, pàg. 241-261.

³ El Projecte de llei d'associacionisme i participació en la gestió pública va ser aprovat per unanimitat el desembre de l'any 2007 per la Cambra de Diputats i actualment s'està debatent en la Comissió de Govern Interior del Senat, mentre que el Projecte de modificació constitucional que estableix la iniciativa ciutadana de llei està començant el seu primer tràmit constitucional a la Cambra de Diputats. Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

La democràcia xilena havia assolit durant la segona meitat del segle XX un desenvolupament notable. És el primer país de Sud-Amèrica que modifica la legislació colonial. El seu sistema institucional, avalat per més de 150 anys de relativa estabilitat política, va evolucionar d'un sistema creat per legitimar el poder aristocratitzant de l'elit dirigent del segle XIX, fins al punt de garantir que sectors emergents de la societat es poguessin expressar i eventualment arribar al poder. El grau de desenvolupament va assolir nivells tan particulars que va permetre allò que a cap part del món no s'havia aconseguit: l'arribada al socialisme mitjançant el vot popular i amb ple respecte a les formalitats d'un estat de dret.⁴

Durant les dècades dels seixanta i setanta es van realitzar importants projectes per garantir el dret de participació, algun d'ells com és el cas de Llei 16.880/1968, de 7 d'agost, sobre organitzacions comunitàries territorials i comunals, que en les seves idees fonamentals roman vigent fins i tot als nostres dies. Les propostes esmentades formaven part central dels programes de govern de la Democràcia Cristiana, encapçalada per Eduardo Frei Montalva (1964-1970), i de la Unitat Popular, dirigida per Salvador Allende Gossens (1970-1973).

Aquestes reformes junt amb el model institucional vigent fins a aquella època, van ser objecte d'una crítica profunda i se les va responsabilitzar de la crisi institucional de 1973.⁵ Una de les primeres mesures del govern militar que es va fer amb el poder va ser la creació d'una Comissió de Reforma Constitucional (d'ara endavant CRC) encarregada d'elaborar un avantprojecte de nova constitució. Aquesta comissió va ser designada al cap d'uns dies del cop d'estat, el 24 de setembre de 1973, i va dedicar dues sessions en particular a analitzar el tractament constitucional que es donaria a aquest dret de participació (sessions 187 i 188).⁶

Com veurem, el debat sobre la regulació del dret de participació va ocupar un nivell central en la discussió de la CRC; les propostes demòcrata cristiana i socialista van ser revisades minuciosament. El resultat va ser un retrocés important en el reconeixement del dret de participació, cosa que va postergar aquest debat durant més de dues dècades.

Però aquest no és l'únic efecte generat a partir de l'opció assumida per la CRC. Com veurem al llarg d'aquest treball, la proposta participativa continguda principalment a l'article primer de la Carta de 1980 acaba sent un dels eixos ideològics centrals. Aquest consisteix bàsicament a despolititzar el país, orientant l'acció de les organitzacions cap a la conformació d'un poder social que sigui l'expressió de la voluntat majoritària de la ciutadania, de manera que van ser apartades de l'acció de la política contingent. Aquesta última seria lliurada exclusivament als partits polítics i es van establir sancions dràstiques per als qui no distingien l'acció social de la política.

En conseqüència, reconstruir el debat sobre participació en matèria constitucional resulta rellevant per comprendre i caracteritzar el model institucional vigent avui en dia a Xile. A continuació, realitzarem una anàlisi

⁴ Cristi, Renato i Ruiz-Tagle, Pablo: *La República en Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, LOM, Ciencias Humanas, Santiago, 2006, pàg. 110 i seg.

⁵ La convicció del govern militar es resumeix en la frase següent del principal ideòleg del govern militar: «Calia crear una institucionalitat nova i moderna [...] en la recerca d'una reorganització a partir de les mateixes entranyes de l'ànima nacional». Guzmán, Jaime: «La Constitución Política», a *Revista Chilena de Derecho*, núm. 6, Santiago, 1979, pàg. 58.

⁶ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*. Tom III: *La Constitución de 1980, antecedentes y génesis*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, pàg. 184 i seg.

detallada del tractament constitucional del tema, distingint la participació com a dret, els mecanismes establerts per fer efectiva la participació ciutadana i, finalment, el dret d'associació.

II. El dret de participació

La Constitució política de l'Estat, promulgada el 1980, reconeix en el capítol primer el dret de participació ciutadana. En l'incís final de l'article primer assenyala el deure de l'Estat d'assegurar la participació de tota persona amb igualtat d'oportunitats en la vida nacional. La definició esmentada va anar precedida de la revisió i el debat per la CRC de regulacions i projectes anteriors de reforma constitucional elaborats en la matèria.

El primer projecte de reforma constitucional va ser presentat el 1964 i va donar origen a una sèrie d'iniciatives que distingiria el govern de Frei Montalva, en el marc d'un procés creixent de modificació de les polítiques públiques amb l'objectiu d'incrementar la participació i reconèixer protagonisme a les organitzacions de la societat civil.⁷

El reconeixement de la participació ciutadana, junt amb la reforma agrària i la «xilenització del core» van ser els tres eixos fonamentals del govern demòcrata cristià. El seu objectiu era revertir la tendència pels canvis estructurals com a única alternativa de desenvolupament equitatiu (tal com proposava el conglomerat de partits d'esquerra). Així, Frei creia que es podien realitzar canvis substancials des del tradicional model liberal i representatiu imperant a Xile. En definitiva, en les eleccions de 1964 es van confrontar ambdues propostes; el suport aclaparador al programa demòcrata cristià va ser un cop dur per als partidaris de l'aliança socialista i comunista.⁸

Una vegada assumit el Govern, Frei va elaborar un projecte de llei de reforma constitucional que atorgava un major estatus a les organitzacions de la societat civil, emfatitzant el seu paper de col·laboració en l'acció de l'Estat.⁹ El prolegomen del projecte fa referència especial a l'article 3, incís 2n, de la Constitució italiana de 1948. S'arriba així a la idea, establerta a l'article primer de la carta italiana, que considera que la sobirania «pertany» al poble. A partir d'aquest reconeixement constitucional, el poble es podria constituir a

⁷ A partir de la Llei 11.151/1953, de 5 de febrer, el Congrés lliura una sèrie de facultats especials, administratives i econòmiques, al president de la República per incrementar la participació ciutadana en la gestió de polítiques públiques i es dicten nombrosos decrets en aquest sentit. En destaca la creació de consells participatius a nombroses empreses de l'Estat com ara la Caixa de Previsió de la Defensa Nacional i l'Empresa de Transports Col·lectius de l'Estat, entre d'altres. Posteriorment, aquesta pràctica participativa es va consolidar com una tendència legislativa en els governs dels presidents Alessandri Rodríguez i Frei Montalva, a través de la creació de la Corporació de la Reforma Agrària (CORA), el Servei Agrícola i Ramader (SAG), l'Institut de Desenvolupament Agropecuari (INDAP), la Corporació de l'Habitatge (CORVI), la Corporació d'Obres Urbanes (COU), la Corporació de Serveis Habitacionals (CORHABIT) i la Corporació de Millora Urbana (CORMU).

⁸ Eduardo Frei Montalva va obtenir-ne el 56 % amb 1.409.072 vots, enfront del 39 % d'Allende amb 977.902 vots.

⁹ El projecte pretenia agregar un número més a l'article 10 de la Constitució de 1925 i assenyalava: «El dret a participar activament en la vida social, cultural, cívica, política i econòmica per tal d'aconseguir el ple desenvolupament de la persona humana i la seva incorporació efectiva a la comunitat nacional. L'Estat haurà de remoure els obstacles que limitin de fet la llibertat o igualtat de les persones i grups, i garantirà i promourà l'accés a tots els nivells de l'educació i de la cultura, i als serveis necessaris per aconseguir aquests objectius, a través dels sistemes i les institucions que assenyali la llei».

través dels mecanismes de democràcia directa per participar en les diverses matèries d'interès públic, com en cas italià s'estableixen el referèndum i la iniciativa popular de llei, entre altres mecanismes. També es fa referència en aquest projecte a altres matèries a què al·ludeix la Constitució italiana, com ara el principi d'«igualtat substancial», que suposa el deure de l'Estat de garantir la remoció dels obstacles que impedeixen la igualtat en la vida econòmica i social, l'organització democràtica en tots els nivells públics i la tutela dels interessos socials.

Aquesta modificació, però, no es va aconseguir que fos aprovada pel Congrés i es va tornar a presentar en un segon projecte de reforma constitucional. Aquesta vegada va ser presentat durant el govern del president Salvador Allende, en el marc d'un conjunt de garanties constitucionals, entre les quals es trobava el dret a la participació ciutadana.

No obstant això, és important assenyalar que durant el govern de Frei s'aconsegueix aprovar una sèrie de reformes legals que promouen la participació ciutadana, on destaca la Llei 16.880/1968, de 7 d'agost, sobre organitzacions comunitàries territorials i comunals, anomenada de la «promoció popular». S'hi distingien dos tipus d'organitzacions: les de caràcter territorial i les de tipus funcional. Les primeres corresponien a les juntes de veïns, «expressió de solidaritat i organització del poble en l'àmbit territorial, i les comunitàries, com ara centres de pares i apoderats, culturals i artístiques, organitzacions juvenils, esportives, grups corals, cooperatives i altres que tinguessin un caràcter similar, que representin i promoguin valors específics de la comunitat veïnal».¹⁰ La regulació esmentada ha estat vigent sense grans modificacions fins avui. Actualment, les organitzacions comunitàries territorials, que han sorgit a l'empara d'aquesta iniciativa demòcrata cristiana, representen el major nombre d'organitzacions de la societat civil a Xile.¹¹

Amb tot, i per diferenciar la proposta socialista en matèria de participació, la derrota de 1964 va sumar aquest conglomerat d'esquerra en una discussió profunda, la qual cobra importància el 1967, durant el congrés socialista realitzat a la ciutat de Chillán, on s'adopta una nova estratègia programàtica que els portarà al govern en les eleccions de 1970. Pels socialistes, la revolució cubana havia repercutit profundament en el tipus de relació entre els països llatinoamericans i els EUA. Aquest país no acceptaria la instauració a Llatinoamèrica de cap altre procés revolucionari d'esquerra. Qualsevol intent acabaria «inevitablement» en una confrontació violenta. Xile no es trobava al marge de la influència nord-americana. El Partit Socialista va considerar que la revolució xilena s'enfrontaria, ja sigui directament o indirectament, amb els interessos imperialistes. La confrontació armada, per tant, era ineludible. Però això no era cap obstacle per desenvolupar fases pacífiques. Així, el tema de la via que calia adoptar va deixar de ser un problema estratègic, que definiria la confrontació entre l'oligarquia i el poble, per transformar-se en un de tàctic. La determinació per la via armada o pacífica va passar a dependre de la correlació de forces existent en el moment indicat. Es va donar la paradoxa que encara que estratègicament els socialistes es van definir com a partidaris de la «via armada», els fets van deixar palès que van adoptar la «via pacífica».¹²

D'aquesta manera, en les eleccions presidencials de 1970 es va posar en pràctica aquesta estratègia. Un nou conglomerat, la «Unitat Popular», defensaria les pretensions socialistes, establertes clarament en el Programa de

¹⁰ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, pàg. 117.

¹¹ L'estudi més complet realitzat fins al moment registra 84.000 organitzacions sense afany de lucre a Xile, de les quals 11.420 són organitzacions generades a l'empara de la Llei 16.880/1968. Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament: *Desarrollo humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*, PNUD, Santiago, 2000, pàg. 124.

govern.¹³ Aquest programa havia d'unir els triomfs polítics electorals amb les bases del que seria el «poder popular». La victòria d'Allende, amb un 36,5 % dels vots, ratificaria l'encert de la nova línia.

Així, el fet de tornar a presentar la reforma constitucional per fer visibles les organitzacions de la societat civil a la Constitució es va transformar —ara des de la perspectiva socialista— en una mesura clau. Paradoxalment, es va prendre la mateixa proposta rebutjada el 1964, relativa a la creació d'una nova garantia a l'article 10 de la Constitució, afegint-hi dos nous incisos:

«Les juntes de veïns, centres de mares, sindicats, cooperatives i altres organitzacions socials, mitjançant les quals el poble participa en la solució dels seus problemes i col·labora en la gestió dels serveis de l'Estat i de les municipalitats, seran persones jurídiques dotades d'independència i llibertat per a l'acompliment de les funcions que per llei els corresponguin i per generar democràticament els seus organismes directius i representants, a través del vot lliure i secret de tots els seus membres.

»En cap cas aquestes institucions no es podran arrogar el nom o la representació del poble, ni intentar exercir poders propis de les autoritats de l'Estat.»

És així que finalment es va establir el número 17 de l'article 10, aprovat el gener de 1971, que recollia els tres incisos citats anteriorment.

Aquesta última proposta pretenia generar un poder social paral·lel a l'Estat fonamentat en les diverses organitzacions constituïdes a través de les reivindicacions populars. D'aquesta manera la participació ciutadana per mitjà de les organitzacions de la societat civil cobra una importància decisiva en la conformació d'aquest nou poder, el «poder popular».¹⁴

La preocupació per la relació entre l'Estat i les organitzacions de la societat civil també sorgeix com a tema recurrent en el discurs de la dreta en les dècades dels seixanta i setanta. Renato Cristi va sistematitzar aquesta reflexió a través dels discursos d'un dels seus líders principals, Jaime Guzmán, i va donar compte d'un pensament alternatiu que dominava en el Congrés i que va acabar amb la reforma de 1971. El pensament de Jaime Guzmán, desenvolupat al si del moviment gremialista, va evolucionar d'un credo corporativista cap a un altre amb un grau important de reconeixement del liberalisme econòmic. Tanmateix, la seva relació amb el liberalisme polític i el principi de la sobirania popular va ser restrictiva i desconfiada.¹⁵

A partir de l'anàlisi d'aquesta normativa s'inicia el debat de la CRC el setembre de 1973. Els membres de la comissió esmentada, integrada entre d'altres pel mateix Guzmán, contraresten les reformes abans al·ludides

¹² Jobet, Julio César: *El Partido Socialista de Chile*, Ediciones Prensa Latinoamericana, Santiago, 1971 tom II, pàg. 131.

¹³ El programa de Salvador Allende expressava clarament la nova línia: «els comitès de la Unitat Popular no només seran organismes electorals, seran intèrprets i combatents de les reivindicacions immediates de les masses i sobretot es preparen per exercir el poder popular». Vegeu Unitat Popular: *Programa*, Editorial Prensa Latinoamericana, Santiago, 1970, pàg. 12.

¹⁴ La construcció de l'anomenat «poder popular» durant el govern de Salvador Allende coincideix amb l'aparició de dos grans mecanismes: el primer va ser la CUP (Comitè de la Unitat Popular), que apareix de manera explosiva durant la campanya presidencial d'Allende per donar pas a les JAP (Juntes d'Abastament i Preus). Però la consolidació definitiva d'aquestes estructures es dona amb la creació dels cordons industrials i els comandos comunals. Els cordons industrials neixen com a resposta a la crisi ocasionada durant l'«atur d'octubre» de 1972. La seva creació i enfortiment corresponia a agrupacions sindicals organitzades a escala local, preferentment als grans barris industrials. Arriagada, Genaro: *De la vía chilena a la vía insurreccional*. Pròleg d'Eduardo Frei M. Editorial Pacífico, Santiago, 1974, pàg. 298 i seg.

¹⁵ Cristi, Renato: *El pensamiento político de Jaime Guzmán, autoridad y libertad*, Ediciones LOM, col·lecció Sin Norte, Santiago, 2000, pàg. 68 i seg.

amb la «Declaració de principis del Govern de Xile» de març de 1974, on s'emfatitza la necessitat d'«assegurar la independència i despolitització de totes les societats intermèdies». Aquest procés suposa distingir entre l'«àmbit polític», la característica del qual s'orienta de manera principal a exercir funcions de govern, i l'«àmbit dels grups intermedis», orientats a satisfer fins específics a través d'una autonomia adequada.

Per a la CRC les reformes abans descrites donen compte d'una marcada interferència de l'Estat en el món de les organitzacions de la societat civil, sense establir cap límit entre l'acció del govern i la dels grups intermedis. Davant aquesta tendència es proposa restringir l'acció estatal només al nivell que els privats no puguin assumir, ja sigui per la seva rellevància o bé per excedir les seves possibilitats, entre altres raons de bé comú.

No obstant això, la CRC va estimar que l'Estat havia d'atorgar garanties mínimes per al bon funcionament dels grups intermedis. Aquesta intervenció s'ha de restringir al «principi de subsidiarietat», és a dir, intervenir quan no es donen les condicions perquè les organitzacions es desenvolupin per si soles o per protegir la seva plena autonomia.

Així, la regulació constitucional hauria d'abordar només tres qüestions: el reconeixement del dret, l'autonomia de les associacions i la definició del rol de l'Estat.¹⁶

El dret es faria efectiu a través de dues vies: el dret de constituir associacions i la participació política. Aquesta última l'haurien d'exercir únicament els ciutadans i no les organitzacions com a tals. Així, constitucionalment s'hauria de fer explícita la no ingerència de les organitzacions en política, ja que d'aquesta manera es garantiria la seva autonomia. Quant al rol de l'Estat, aquest hauria de correspondre a la coordinació, la promoció i l'ajuda dels grups intermedis. En aquest darrer aspecte, es va puntualitzar que no correspon necessàriament a l'Estat ser subsidiari de la finalitat de les associacions. En aquest sentit, l'Estat s'ha de fer càrrec de certs objectius de bé comú que les organitzacions no estiguin en condicions de protegir. Per això es va considerar necessari que la norma que donés compte de la relació entre organitzacions de la societat civil i l'Estat es trobés en les «bases de la institucionalitat», regulades al capítol primer.

La CRC no va considerar necessari establir un recurs especial per fer efectiu el dret de participació. Tanmateix, reconeix dos àmbits de vulneració: l'extralimitació dels òrgans governamentals i la ingerència dels partits polítics en el bon funcionament de l'organització.

A partir dels arguments assenyalats, es va rebutjar la idea de consignar una disposició específica referida al dret de participació ciutadana; es va considerar que estava inclosa en el que va ser definitivament l'article primer de la Constitució.¹⁷ A més, es va establir l'article 23, que sanciona els grups intermedis i els dirigents

¹⁶ *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente de la Nueva Constitución Política de la República*, Santiago, Editorial T. G. Gendarmería, 1974, tom VI, sessió 187, pàg. 11-19.

¹⁷ Article 1.- Les persones neixen lliures i iguals en dignitat i drets. La família és el nucli fonamental de la societat. L'Estat reconeix i empara els grups intermedis a través dels quals s'organitza i estructura la societat i els garanteix l'autonomia adequada per complir els seus propis fins específics.

L'Estat està al servei de la persona humana i la seva finalitat és promoure el bé comú, per a la qual cosa ha de contribuir a crear les condicions socials que permetin a tots i cada un dels integrants de la comunitat nacional la seva major realització espiritual i material possible, amb respecte ple als drets i les garanties que aquesta Constitució estableix.

d'aquests grups que facin un mal ús de l'autonomia que la Constitució els reconeix si intervenen indegudament en activitats alienes als seus fins específics. I, a banda d'això, el fet de considerar incompatibles els càrrecs directius d'organitzacions gremials amb els càrrecs directius superiors, nacionals i regionals, dels partits polítics.

Tanmateix, amb la primera modificació constitucional establerta en la Llei 18.825/1989, de 17 d'agost, i aprovada pel plebiscit del 30 de juliol d'aquell any, s'introdueixen noves regulacions de nivell constitucional en matèria de participació ciutadana.

Dins de la sèrie d'esmenes que inclou la llei esmentada es va agregar una frase final a l'article set, la qual compromet l'Estat de Xile en la universalització dels drets humans reconeguts als tractats internacionals. Així, aquesta modificació estableix: «És deure dels òrgans de l'Estat respectar i promoure aquests drets [es refereix als drets essencials que emanen de la naturalesa humana], garantits per aquesta Constitució, així com els tractats internacionals ratificats per Xile i que estiguin vigents».

Encara que la doctrina ha debatut profusament sobre el sentit i l'abast d'aquesta modificació, no sembla que estigui en qüestió la idea relativa a atorgar rang constitucional a les normes contingudes als pactes internacionals en matèria de drets humans ratificats per Xile i que es trobin vigents. Com assenyala Gastón Gómez, els autors concorden que no cal una anàlisi teòrica per determinar quins són aquests drets essencials; n'hi ha prou que es trobin a la Constitució o als tractats internacionals sobre drets humans i, a més, complir la característica d'estar ratificats i vigents.¹⁸

Aquestes disposicions es converteixen en un límit mínim que l'Estat xilè es compromet a protegir, establertes per damunt de qualsevol normativa interna que les contradigui. En conseqüència, a l'hora de legislar l'Estat no només ha de tenir en compte aquesta normativa, sinó quan dugui a terme qualsevol acte de govern o administració, desplegant polítiques econòmiques i socials que tendixin a la consecució dels drets garantits. A més, haurà de considerar-les en el moment de dirimir conflictes entre particulars o entre aquests i l'Estat.¹⁹

En particular, el dret de participació ha estat regulat en dos tractats reconeguts per Xile i que es troben vigents: l'article 21 de la Declaració Universal de Drets Humans de 1948 i l'article 25 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics de 1966. En aquest sentit, aquest últim Pacte assenyala a l'article 24.1, lletra A, el dret de participar en la direcció dels assumptes públics directament. De manera que quan es dictin noves regulacions referides a la gestió pública s'ha hagut de garantir el dret a la participació reconegut en les normes de rang constitucional esmentades més amunt.

En aquest sentit, la Llei 19.880/2003, de 19 maig, que regula el procediment administratiu, estableix mecanismes de control ciutadà posteriorment a l'execució d'un acte administratiu. En conseqüència, no suposa la presència d'interessats en el procés d'elaboració de l'acte esmentat, sinó que simplement permet conèixer la tramitació del procediment, formular-hi al·legacions i accedir a la informació administrativa. Per tant, la

És un deure de l'Estat protegir la seguretat nacional, donar protecció a la població i a la família, propendrer a l'enfortiment d'aquesta, promoure la integració harmònica de tots els sectors de la Nació i assegurar el dret de les persones a participar amb igualtat d'oportunitats en la vida nacional.

¹⁸ Gómez, Gastón: «Constitución, derechos esenciales y tratados», a *Dogmática Constitucional y Derechos Humanos*, Cuaderno de Análisis Jurídico núm. 27, Serie Seminarios, juny de 1996. Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, pàg. 76.

¹⁹ Gómez, Gastón: «Constitución, derechos esenciales y tratados», pàg. 82.
Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

protecció del dret de participació és en el sentit assenyalat per la Declaració Universal de Drets Humans i del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, ja que no impliquen la presència de l'interessat.

Amb tot, també s'incorporen mecanismes de participació en projectes que afecten el medi ambient (Llei 19.300/1994, de 9 de març, que estableix les bases generals del medi ambient); en l'àmbit municipal (s'estableix un títol IV en la Llei 18.695/2006, de 26 de juliol, sobre municipalitats), i sobre la protecció dels drets dels consumidors (Llei 19.555/2004, de 14 de juliol).

II.1. El sistema de representació política

El mecanisme reconegut preferentment per les constitucions a Xile ha estat l'elecció d'autoritats a través dels procediments propis del sistema de representació política. La seva preponderància com a fórmula participativa es va fer explícita a la Constitució de 1925.²⁰

El sistema esmentat mostra una evolució progressiva, en incorporar nous sectors de la població i fent cada vegada més participatius i rellevants els processos electorals. El 1874 es va acabar amb la condició d'acreditar la possessió de béns immobles per ser ciutadà i, amb la Constitució de 1925, el sufragi passa a ser un dret de tots els homes majors de 21 anys. Des de 1932 fins a 1949 la participació ciutadana en les eleccions d'autoritats es va duplicar. En els comicis de 1952, amb la incorporació de la dona, els votants van arribar a 1.100.000 (el 18 % de la població de Xile). El major creixement es va produir entre 1961 i 1964: els votants van passar d'1.800.000 a 2.900.000, ja que es va establir un sistema obligatori de votació per als majors de 18 anys.²¹

La Constitució de 1980 pretén trencar amb el monopoli del sistema representatiu present en la tradició constitucional xilena. Aquesta intenció queda palesa amb la redacció de l'article quart, on s'omet l'expressió «representativa» establerta a la Constitució de 1925, per caracteritzar simplement el nostre país com una «República democràtica». A més, l'article cinquè estableix el principi de «sobirania nacional» deixant de banda el de «sobirania popular», també present a la carta de 1925.

Per a bona part de la doctrina opositora al règim militar, agrupada en el «Grup dels 24»,²² l'adopció d'aquest nou criteri provocaria un retrocés important en l'evolució constitucional de Xile. Per a aquest grup, tota concepció democràtica reconeix actualment que la sobirania resideix en el poble, únic subjecte de voluntat real amb dret per decidir sobre el seu propi destí. Segons l'opinió del «Grup dels 24», l'article cinquè de la Constitució de 1980 «desconeix expressament aquest dret natural i exclusiu del poble per governar-se».²³

²⁰ L'article primer de la carta esmentada establia que el govern de Xile és «republicà, democràtic i representatiu». Aquesta identificació del sistema institucional amb la democràcia representativa remunta a una norma similar establerta a l'article tercer de la Constitució de 1823.

²¹ Campos Harriet, Fernando: *Historia Constitucional de Chile*, Editorial Jurídica de Chile, tercera edició, Santiago, 1963, pàg. 318 i seg.

²² A través de l'anomenat «Grup d'Estudis Constitucionals» o «Grup dels 24», els principals acadèmics i experts en dret constitucional opositors al règim militar van manifestar en un document, publicat el març de 1981, les seves crítiques a la Constitució de 1980.

²³ Grup d'Estudis Constitucionals: «Las críticas del grupo de los 24», a *Revista APSI* del 10 al 23 de març, Dossier, Santiago, 1981, pàg. 11.

El motiu d'aquest canvi es veu reflectit clarament en el debat de la CRC. En un primer moment de la discussió les opinions s'inclinen a favor de la tesi elaborada per Silva Bascuñán, qui creia necessari destacar que la sobirania resideix en el poble. Però l'any 1974 es va canviar dràsticament de posició. El criteri dominant a l'interior de la CRC proposa desvincular el terme «nació» del de «poble». Les constitucions xilenes, si bé van recollir tradicionalment el principi de la «sobirania nacional», sempre van entendre que la nació era sinònim de «poble elector».²⁴

La «sobirania popular» implica que la ciutadania, per ella mateixa o a través dels seus representants, és l'única dipositària del poder suprem. Per la seva banda, el principi de «sobirania nacional» situa en l'eix del disseny institucional uns certs valors que identificarien Xile. Jaime Guzmán expressa clarament la intenció de la CRC en aquest sentit: «Sostenir que la sobirania resideix en la nació perfila una idea més nítida de la limitació que aquella ha de reconèixer en la fidelitat a la tradició o l'essència de l'ànima nacional, sense la qual lesionaria greument el bé comú. Si la sobirania residís exclusivament en el poble elector, es debilitaria aquest vincle espiritual i facilitaria la tendència antihistòrica que creu que el sufragi universal d'un dia pot ignorar impunement el llegat obligatori que una nació imposa, allò que un autor espanyol anomena el sufragi universal dels segles».²⁵

Es poden desprendre dues maneres d'entendre el principi de «sobirania nacional» establert a l'article cinquè de la constitució. D'una banda, n'existiria una *vessant restrictiva*, que buscava impedir que la voluntat popular transgredeixi els valors que, segons la constitució, definien Xile com a «nació». En aquest sentit s'explica l'assenyalat per Jaime Guzmán en el paràgraf precedent. Però també n'existiria una *vessant activa* que exigiria una actitud, un reconeixement als valors nacionals que reclamaria dels xilens conductes que donessin compte de la seva qualitat com a tals. Així, per exemple, l'article 22 de la Constitució estableix com a deure dels xilens honrar la pàtria i «els valors essencials de la tradició xilena».

Quant a la primera dimensió, la proposta de la CRC la va fer residir en un «ens abstracte», que representa un conjunt de valors que són volguts per la nació xilena, i així s'«igualen» les autoritats nomenades per mitjà d'eleccions i plebiscits i aquelles que la constitució estableix. D'aquesta manera es crea una mena de poder «autònom», ja que no té un mandat sinó que exerceix una veritable potestat, «fins i tot a l'esquena i en contra del poble».²⁶

²⁴ A la Constitució de 1822 es reconeix la igualtat entre nació i poble, encara que aquesta perspectiva es troba en documents oficials ja des del consell obert de setembre de 1810. Així, es va dir: «La nació xilena és la unió de tots els xilens, en ella resideix essencialment la sobirania, l'exercici de la qual delega d'acord amb aquesta constitució». A la Constitució de 1823, l'article 3 assenyala: «La sobirania resideix essencialment en la nació, i el seu exercici en els representants de la nació», ometent la idea segons la qual la nació és la unió de tots els xilens, però no pas per això deixa de consagrar la igualtat entre poble i nació. Així ho demostra l'article 98: «Censurat un funcionari per la majoria de la nació o província respectiva, queda destituït de la seva ocupació [...]».

Posteriorment, la Constitució de 1828 va considerar necessari tornar a plantejar la igualtat entre poble i nació. L'article 1 diu: «La nació xilena és la unió política de tots els xilens naturals i legals [...] hi resideix essencialment la sobirania, i l'exercici d'aquesta en els poders supremes d'acord amb les lleis no pot ser el patrimoni de cap persona o família».

Tant en la Constitució de 1833 com en la de 1925 es torna a reproduir la mateixa fórmula. La carta de 1925, a l'article 2, assenyala: «La sobirania resideix essencialment en la nació, que delega el seu exercici en les autoritats que aquesta constitució estableix [...]».

²⁵ Guzmán, Jaime: «La Constitución Política», a *Revista Chilena de Derecho*, núm. 6, Santiago, 1979, pàg. 55 i 56.

²⁶ Alywin, Patricio; Bulnes, Francisco; Cumplido, Francisco; Nogueira, Humberto, entre d'altres: *Una salida político constitucional para Chile*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1985, pàg. 95.
Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

Humberto Nogueira, comentant aquesta idea, fa referència a un possible conflicte que es podria generar entre el disseny original del Consell de Seguretat Nacional²⁷ i les autoritats electes pel poble: «Aquest Consell es pot posar en oposició al que és el poble i, en definitiva, ambdós tenen l'exercici de la sobirania [...] en aquest cas no és precisament el poble qui té la possibilitat de guanyar, és més aviat qui tingui el poder de les armes».²⁸

L'efecte que es desprèn del principi de la «sobirania nacional» és que el contrapès al president de la República ja no és el Congrés —representant de la voluntat popular—, sinó, com assenyala Francisco Cumplido, els «[...] poders tècnics professionals que són les Forces Armades i d'Ordre, el Consell de Seguretat Nacional, el Tribunal Constitucional i els tribunals ordinaris».²⁹

En definitiva, hi hauria uns certs interessos nacionals objectius, permanents i que no necessàriament es vinculen amb opcions circumstancials de les majories ciutadanes. Des d'aquesta perspectiva, identificada com a conservadora, no és possible desprendre de l'opinió de la ciutadania normes de conducta que afectin la societat en conjunt. És una posició diferent de la visió liberal que sí que reconeix la possibilitat que els interessos siguin discutits, plurals i subjectius. A més, la formació d'una opinió pública, d'organitzacions de la societat civil promotores d'interessos col·lectius, és una condició fonamental per a la conformació d'una societat democràtica, des del punt de vista liberal. Això implica que el sistema institucional reconegui l'existència d'interessos col·lectius i que aquests siguin vinculants per a l'autoritat. Identificar la presència del pensament conservador o bé liberal, en el sentit abans exposat, resulta particularment rellevant des de l'anàlisi de Hanna Fenichel Pitkin, ja que permet resoldre la manera com la institucionalitat xilena enfronta la controvèrsia sobre el mandat-independència. Aquesta controvèrsia és assumida per cada sistema institucional de manera particular i es refereix als límits que té l'autoritat per sotmetre la seva conducta a la voluntat ciutadana. Així, una autoritat pública, més que tenir obligació primer amb les posicions assumides pel seu electorat en alguna matèria controvertida —pensem en possibles restriccions al dret de la propietat, per posar-ne un exemple—, haurà de protegir els principis assumits constitucionalment, ja que aquests representen suposadament el sentiment de més d'una generació, la qual cosa conforma una característica del fet nacional.³⁰

Les normes que es desprenen del principi de «sobirania nacional» no solament explicarien la presència d'institucions no democràtiques a la constitució, sinó que subordinarien les autoritats representatives amb certes opcions constitucionals que identificarien Xile com a «nació». Es tracta de regulacions que comprometrien els representants per damunt d'una posició manifesta dels seus electors. Això dóna compte d'una idea de representació limitada i subordinada a uns certs continguts reconeguts constitucionalment i que gaudirien d'un caràcter permanent.

²⁷ El Consell de Seguretat, en la seva versió original, l'integraven majoritàriament comandants en cap de les Forces Armades i el seu rol era: «[...] representar, davant qualsevol autoritat establerta per la Constitució, la seva opinió respecte a algun fet, acte o matèria que, segons el seu parer, atempti greument en contra de les bases de la institucionalitat o pugui comprometre la seguretat nacional». La seva funció i integració han estat modificades successivament i actualment s'ha transformat en un òrgan assessor del president de la República.

²⁸ Alywin, Patricio; Bulnes, Francisco; Cumplido, Francisco; Nogueira, Humberto, entre d'altres: *Una salida político constitucional para Chile*, pàg. 110.

²⁹ *Ibidem*, pàg. 91.

³⁰ Pitkin, Hanna Fenichel: *El concepto de representación*, Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pàg. 158.

És important assenyalar que aquesta concepció de «sobirania nacional» ha estat equilibrada sistemàticament per la pèrdua d'atribucions de les institucions indicades més amunt, orientades principalment a limitar el que hem denominat *vessant restrictiva*. La modificació més recent va ser la que estableix la Llei 20.050/2005, de 26 d'agost, que incorpora cinquanta-vuit canvis a la constitució, com ara: eliminació dels senadors designats i vitalicis; nova integració del Tribunal Constitucional; fi de la inamovibilitat del Contralor General de la República; i garantia de dependència i subordinació de les Forces Armades, d'Ordre i Seguretat Pública al president de la República (en suprimir la inamovibilitat dels comandants en cap), a més del redisseny del Consell de Seguretat.

No obstant això, aquestes modificacions introduïdes a la Constitució només han estat parcials, restrictives d'algunes atribucions, però sense alterar substancialment la funció de protecció de determinats valors i principis que definirien Xile com a «nació» segons la Constitució de 1980, la *vessant activa*. Així, es mantenen definicions i directrius tan importants com la manera de regular la propietat, la família, la vida, en altres paraules, imposant a l'autoritat pública i a la ciutadania el respecte d'aquestes definicions.³¹

II.2. Altres mecanismes de participació

La Constitució de 1980 preveu quatre mecanismes de democràcia directa i participativa: el plebiscit nacional, el plebiscit comunal i els consells regionals i provincials. Fidels a l'esperit conservador que ja hem caracteritzat en analitzar la idea de «sobirania nacional», aquestes institucions no pretenen transferir poder a la ciutadania, sinó transformar-se en fórmules per resoldre conflictes entre autoritats o en mecanismes consultius sense major poder vinculant.

Malgrat que el plebiscit com a fórmula complementària al sistema representatiu va ser establert per l'ordenació constitucional xilena des de la Constitució de 1925, aquesta idea va ser recollida als articles 127 i 128 de la carta de 1980, al capítol XV, relatiu als mecanismes de reforma constitucional. Així, el plebiscit no opera davant qualsevol matèria de rellevància nacional que la ciutadania o que algun poder de l'Estat vulgui promoure. El plebiscit nacional opera únicament en el marc d'una reforma constitucional. L'article 127 parteix constatant que un projecte de reforma de la constitució només podrà ser iniciat per un missatge del president de la República o per una moció de qualsevol dels membres del Congrés Nacional. Per tant, no és l'objectiu d'aquesta institució reconèixer una participació directa de la ciutadania en els assumptes públics. El plebiscit opera més aviat com a fórmula de ratificació, davant l'absència d'una autoritat que pugui resoldre divergències entre els dos actors rellevants del procés formatiu de les lleis.

³¹ L'impacte profund que té aquesta *vessant activa* s'ha manifestat de manera creixent en la mesura que el procés de restauració de la democràcia s'aprofundeix i la societat civil comença a demanar visions alternatives al model conservador imposat per la Constitució de 1980. N'és un clar exemple el zel excessiu amb què la carta fonamental protegeix el dret a la vida (article 19, núm. 1), prohibint qualsevol transgressió d'aquest dret, fins i tot restringint progressivament la política sanitària elaborada des dels anys seixanta a Xile. Recentment, el Tribunal Constitucional ha fet públic i oficial l'acord segons el qual es redactarà la sentència sobre el requeriment d'inconstitucionalitat presentat per diputats de la República contra el Decret suprem núm. 48/2007 del Ministeri de Salut, que aprova les normes nacionals sobre regulació de la fertilitat i que preveu, entre altres mesures, la distribució de la píndola del dia després a adolescents majors de 14 anys sense el consentiment dels pares.

La Constitució estableix només dos casos perquè el president de la República convoqui un plebiscit: quan, havent rebutjat el president de la República un projecte de llei constitucional, el Congrés insisteixi en la seva aprovació, o bé quan el Congrés insisteixi a rebutjar una observació del primer mandatari. En els dos casos previstos es requereix el vot favorable de les dues terceres parts dels membres en exercici d'ambdues cambres.

A Xile, en els darrers 30 anys, hi ha hagut tres moments en què s'ha utilitzat el plebiscit. Tots ells sorgeixen en el període en què regeix la normativa transitòria prevista en la Constitució de 1980. Aquests processos plebiscitaris es van establir justament per aprovar la nova constitució (setembre del 1980), per definir la continuïtat del govern del general Augusto Pinochet (octubre de 1988) i per introduir-hi modificacions mínimes que permetrien donar inici a la transició democràtica (juny de 1989). En conseqüència, cap dels casos descrits no té a veure amb les alternatives previstes a la constitució.

Sobre el plebiscit comunal, la Constitució, a l'article 118, assigna a una llei orgànica constitucional la seva regulació. La Llei 18.695/2006, de 26 de juliol, sobre municipalitats, estableix als articles 99 i 100 que l'alcalde, amb l'acord del consell o a requeriment dels dos terços del consistori o per iniciativa dels ciutadans inscrits als registres electorals de la comuna (10 % dels ciutadans inscrits al registre electoral de la respectiva comuna el 31 de desembre de l'any anterior), sotmetrà a plebiscit les matèries d'administració local relatives a inversions específiques de desenvolupament comunal, l'aprovació o modificació del pla de desenvolupament comunal, la modificació del pla regulador o altres d'interès per a la comunitat local, sempre que siguin pròpies de l'esfera de competència municipal.

En els més de vint anys d'existència del plebiscit comunal, amb prou feines s'han portat a terme més de 20 experiències amb escassa incidència pública, ja que la majoria d'elles s'han vinculat a decisions poc rellevants per a la comunitat, convocades en la majoria dels casos directament pels alcaldes i a comunes petites.³² Aquesta percepció es confirma amb les dades obtingudes per la Secretaria de Desenvolupament Regional de Xile, entre el període 2000 al 2004, on es van sistematitzar experiències de participació ciutadana a municipis de tot el país —prenent com a base nou instruments i mecanismes de participació ciutadana—, i on els consultats van valorar el plebiscit comunal en l'últim lloc d'execució.³³

Fins aquí hem revisat els mecanismes de democràcia directa que estableix la carta fonamental xilena. Tot i això, la Constitució de 1980, igual com la majoria dels ordenaments llatinoamericans,³⁴ també preveu altres

Les decisions del Tribunal Constitucional han generat un procés sostingut de mobilitzacions per part de les organitzacions de la societat civil, amb l'objectiu de revertir la decisió de l'alt tribunal, el qual s'escuda en la norma constitucional al·ludida sense aprofundir els efectes nocius que té aquesta mesura en les polítiques públiques desenvolupades durant dècades a Xile.

³² Només dos plebiscits realitzats el 1996 i 2007, a la comuna de Las Condes, han generat una certa notorietat. No obstant això, ambdues experiències sorgeixen del municipi amb més recursos del país, governat per la dreta, i convocats pels alcaldes a través de significatives campanyes de comunicació.

³³ Subsecretaria de Desenvolupament Regional: «Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico situación actual», *Documento de trabajo*, Ministeri de l'Interior, Santiago, 2004.

³⁴ A Llatinoamèrica hi ha setze consells establerts constitucionalment; es pot diferenciar entre consells designats pels respectius governs, electes per la ciutadania, així com instàncies integrades per organitzacions de la societat civil. També es pot distingir quant a consell on s'estableix una representació d'interessos, o bé els consultius. De la revisió de les cartes fonamentals llatinoamericanes, es pot advertir una majoria d'aquests últims, vinculats sobretot de manera territorial més que sectorial, com també és el cas xilè. Els consells consultius

mecanismes participatius com ara l'existència de consells regionals i provincials, ambdues institucions regulades al capítol XIV, sobre Govern i Administració interior de l'Estat.

Aquests consells, junt amb l'intendent i el governador, constitueixen el govern regional o provincial, respectivament. La composició i les funcions del Consell Regional es regulen a través de la Llei orgànica constitucional 19.175/2005, de 8 de novembre. L'article 28 assenyalava que tindrà com a finalitat fer efectiva la participació ciutadana i serà investit de facultats normatives, resolutives i fiscalitzadores. Per la seva banda, els articles 29 i 30 estableixen que serà presidit per l'intendent i la resta dels seus integrants seran elegits per regidors de cada comuna de la regió mitjançant un procediment definit en aquesta llei (article 82 i següent). Aquesta és l'única instància representativa, ja que tant l'intendent com el governador són designats pel president de la República.

El Consell Provincial es troba regulat per la mateixa Llei 19.175/2005, que n'estableix la composició i les facultats. L'article 48 fixa la seva presència a cada una de les províncies del país. L'article 51 assenyalava entre les seves atribucions resoldre consultes que formuli el governador, realitzar estudis i emetre opinió en matèria de desenvolupament provincial i presentar proposicions de projectes específics. En definitiva, aquest Consell és de caràcter consultiu, el presideix el governador i l'integren 24 membres designats per organitzacions socials de la província i un nombre igual per les institucions existents a la província que la llei requereix que siguin representades en el Consell.

Amb tot, és important assenyalar que a Xile la funció de govern es manté centralitzada i jerarquizada a les mans del president de la República a través dels intendents i els governadors, que són funcionaris de la seva exclusiva confiança (article 111 de la Constitució). No obstant això, el que es descentralitza és la funció de l'administració superior de la regió i de la província. D'aquesta manera s'estableix una experiència inèdita en l'ordenament constitucional xilè que, a diferència d'altres models del dret comparat, atorga personalitat jurídica i patrimoni propi al govern regional i no així al provincial, que depèn del primer. En la pràctica, aquests consells no han aconseguit establir la representació esperada, principalment perquè la llei orgànica constitucional que la regula remet als regidors dels municipis respectius la designació dels consellers.³⁵

Finalment, la Constitució regulava la presència a cada comuna del país d'un Consell Econòmic i Social.³⁶ Avui la Llei 18.695/2006, de 26 de juliol, remet la seva regulació a un reglament municipal, de manera

de planificació municipal, però sobretot regional/provincial/departamental, constitueixen la major quantitat d'experiències, amb un total de 10 mecanismes a la regió.

Un exemple clar de la rellevància que tenen aquests mecanismes és el cas de la Comissió de Control Cívic de la Corrupció de l'Equador (article 220 de la Constitució de l'Equador de 1998). Aquesta instància, en representació de la ciutadania, és l'encarregada de promoure l'eliminació de la corrupció; rep denúncies sobre fets presumptament il·lícits comesos a les institucions de l'Estat per investigar-los i sol·licitar que es jutgin i se sancionin. La composició de la instància esmentada la determinen els representants electes per les organitzacions de la societat civil.

³⁵ Vegeu Nogueira, Humberto: *El gobierno regional en Chile y la experiencia comparativa*, Editorial Universidad Nacional Andrés Bello, Series de Debates, núm. 2, Santiago, 1993.

³⁶ La seva eliminació sorgeix d'un conjunt de modificacions constitucionals acordades en la Llei 19.097/1991, de 12 de novembre. L'actual article 94 de la Llei 18.695/1994, de 14 de juliol, sobre municipalitats, prescriu que «a cada municipalitat hi ha d'haver un consell econòmic i social comunal, compost per representants de la comunitat local organitzada».

que se li ha tret tota rellevància. Això s'evidencia en el fet que molt pocs d'aquests consells funcionen i que els que aconsegueixen constituir-se tenen un rol marginal en les decisions comunals.³⁷

III. El dret d'associació

La primera referència constitucional al fenomen de les associacions es troba a l'article 1, incís 3r, de la Constitució, que assenyala:

«L'Estat reconeix i empara els grups intermedis a través dels quals s'organitza i estructura la societat, i els garanteix l'adequada autonomia per complir els seus propis fins específics».

Aquesta directriu es garanteix a l'article 19, núm. 15, on es reconeix el dret d'associació, mantenint la tradició constitucional xilena que remunta a 1874. No obstant això, la Constitució de 1925 era molt escarida en la matèria; l'increment normatiu té el seu fonament en l'aposta de la CRC per establir un nou equilibri entre l'Estat i la societat civil.³⁸

Des d'aquesta perspectiva, l'existència dels grups intermedis no està determinada per l'Estat. La funció d'aquest és, segons la lògica esmentada, complementària i coadjuvant al fenomen associatiu. I per això l'Estat no pot impedir l'existència d'organitzacions, ni establir mesures que obstaculitzin d'alguna manera aquest dret. Només en un cas és lícit que l'Estat intervingui per impedir l'existència o l'actuació d'alguna associació, com ara si aquesta persegueix fins contraris a la moral, l'ordre o la seguretat pública. Aquesta situació la preveu expressament l'article 19, núm. 15, incís 4t, de la Constitució, i és desplegada per les lleis penals en tipificar com a delictes les «associacions il·lícites».

Ja hem abordat, en tractar el dret de participació, el principi de subsidiarietat. És important reiterar que la rellevància donada a la relació entre l'Estat i les organitzacions de la societat civil sorgeix d'un debat a l'interior d'instàncies acadèmiques vinculades a la dreta, com a reacció a l'excessiu intervencionisme estatal. L'establiment del principi de subsidiarietat és el resultat final d'aquesta discussió.³⁹

A l'article 1r, incís 3r, de la Constitució es desenvolupa aquest principi, distingint el rol que correspon a l'Estat en tres nivells: reconèixer, emparar i garantir els grups intermedis de la societat perquè compleixin els seus propis fins específics.

En termes generals, l'anterior implica, en primer lloc, que l'Estat reconeix l'existència dels grups intermedis esmentats, incloent-hi dins aquest concepte qualsevol forma d'associació que les persones creen o constitueixen com una manera d'unir els seus esforços per tal d'assolir un objectiu comú dins de la més àmplia i variada gamma d'interessos lícits.

³⁷ De la Maza, Gonzalo: *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*, LOM Ciencias Humanas, Santiago, 2005, pàg. 145 i seg.

³⁸ Soto Kloss, Eduardo: «La autonomía de los cuerpos intermedios y su protección constitucional», a *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, LXXXV, núm. 2, Santiago, 1988, pàg. 54.

En segon lloc, la Constitució expressa que l'Estat empara, és a dir, dóna protecció, tutela o defensa els grups intermedis davant qualsevol intent per part d'agents públics o privats que tendeixi a atacar-los o a desconèixer-los, o que amenaci la seva existència i el lliure desenvolupament dels seus objectius i activitats. A partir d'aquesta disposició és possible inferir que la Constitució i les lleis preveuen dispositius específics de protecció, ja siguin jurisdiccionals, administratius o d'una altra mena, per protegir i fer valer els drets i les prerrogatives inherents als grups intermedis.

I, en tercer lloc, la Constitució garanteix als grups intermedis la seva adequada autonomia per complir els seus propis fins específics. Podem entendre aquesta autonomia com la llibertat dels grups i les associacions per organitzar-se de la manera que els seus membres o fundadors considerin més convenient, per fixar-se els objectius o finalitats que vulguin assolir, per realitzar els actes i determinar per si mateixos la forma de direcció i d'administració dels seus béns i, en general, dur a terme tota la seva tasca sense ingerència de cap agent, persona o autoritat aliens al grup mateix, i sense altres limitacions que les que imposin la constitució i les lleis.

Quant al tractament específic del dret d'associació, aquest es troba regulat a l'article 19, núm. 15, el qual estableix una veritable llibertat constitucional en garantir que totes les persones gaudeixen del dret d'associar-se sense permís previ, i afegeix que les associacions s'han de constituir de conformitat amb la llei.

Aquesta llibertat s'ha de fer efectiva en cada etapa de desenvolupament d'una organització. D'entrada, habilita les persones perquè sense permís previ constitueixin entitats que persegueixin fins lícits. Al seu torn, les organitzacions han de garantir la possibilitat d'ingressar-hi, romandre i retirar-se lliurement, tot això sense permís previ i sense cap més requisit que els que es van acceptar voluntàriament en executar alguna de les accions esmentades.

Aquesta idea s'estableix expressament en assenyalar que «ningú no pot ser obligat a pertànyer a una associació» (article 19, núm. 15, incís 3r) i es reproduïx de la mateixa manera en establir que l'afiliació sindical serà sempre voluntària (article 19, núm. 19) i en prohibir que cap llei o disposició de l'autoritat pública pugui exigir l'afiliació a cap organització o entitat com a requisit per desenvolupar una determinada activitat o treball, ni la desafiliació per mantenir-s'hi (article 19, núm. 16, incís 4t).

No obstant això, el Tribunal Constitucional ha entès que de la garantia protegida per l'article 19, núm. 15, es deriven dos instituts jurídics als quals atribueix diferents abasts: el dret d'associació en general i la regulació referida a associacions que vulguin gaudir de personalitat jurídica. En aquest darrer cas, les associacions s'hauran de sotmetre a les disposicions que estableixi la llei.⁴⁰

En aquest sentit, Felipe Viveros assenyala que, en no ser la personalitat jurídica un element essencial del dret de participació, aquesta opera «com una vàlvula selectiva d'accés per existir i funcionar a la vida legal».

En particular, respecte a les corporacions i fundacions de beneficència, aquestes són regulades per un sistema de concessió, on l'Administració no solament determina si una organització existeix o no, sinó que

³⁹ Cristi, Renato: *El pensamiento político de Jaime Guzmán, autoridad y libertad*, pàg. 68.

⁴⁰ Sentència del Tribunal Constitucional, rol núm. 43, emesa sobre el projecte de Llei orgànica constitucional dels partits polítics, de 24 de febrer de 1987. Aquest projecte es va convertir en la Llei 18.603/1987, de 23 de març.
Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

també li correspon qualificar si es cancel·la la seva personalitat jurídica a partir de criteris que ella mateixa estableix.⁴¹

Finalment, l'article 19, núm. 15, incís 4t, de la Constitució estableix la prohibició general de constituir associacions contràries a la moral, a l'ordre públic i a la seguretat de l'Estat. Aquest límit s'ha de relacionar amb l'article 23 de la carta fonamental, que atorga atribucions a l'autoritat pública per sancionar-les de conformitat amb la llei en cas que elles o els seus dirigents «facin mal ús de l'autonomia que la constitució els reconeix, intervenint indegudament en activitats alienes als seus fins específics». Aquesta referència final s'orienta a l'objectiu central ja al·ludit: diferenciar el món de les organitzacions de la societat civil del de l'activitat política i, en particular, de la partidista.

La Constitució regula particularment els partits polítics en l'incís quart del mateix article 19, núm. 15, on assenyala que aquests no podran intervenir en les activitats alienes a les que els són pròpies ni tenir cap privilegi o monopoli de la participació ciutadana. A més, remet a una llei orgànica constitucional la seva regulació (Llei 18.825/1989, de 17 d'agost).

La vinculació de l'article 19, núm. 15, amb el dret de participació ciutadana resulta evident. No només perquè els grups intermedis són reconeguts com a fórmula preferent d'expressió ciutadana a l'article primer de la Constitució, ja analitzat, sinó perquè compleixen una funció instrumental per concretar altres drets establerts constitucionalment, com el dret a la llibertat d'expressió, entre d'altres.

Un tema controvertit relatiu a l'aplicació d'aquesta garantia constitucional es va generar en el moment de la tramitació de la Llei 19.418/1989, de 30 de desembre, que regula les juntes de veïns i altres organitzacions comunitàries. El Tribunal Constitucional va impugnar el 1991, a requeriment d'un grup de diputats de la dreta, la disposició del projecte que pretenia modificar l'article 36 de la llei esmentada de la manera següent: «[...] només podrà existir una junta de veïns en cada unitat veïnal i cada persona només podrà pertànyer a una junta de veïns». La sentència del Tribunal Constitucional va acollir el requeriment assenyalant que: «[...] aquestes normes, si bé no fan obligatori incorporar-se a la junta de veïns única, coarten la llibertat de tota persona que vulgui exercir el seu dret a participar en la vida nacional a través d'una junta de veïns i a formar-la i associar-se amb qui vulgui dins de l'àmbit territorial corresponent, de manera que es crea un impediment per fer-ho així i s'obliga conseqüentment al fet que, si es vol exercir aquest dret, es tingui com a únic camí formar part d'aquesta única junta de veïns permesa». Segons aquesta sentència, «tal situació conculca l'essència mateixa del dret a associar-se i a gaudir de personalitat jurídica que la Constitució preveu».⁴²

L'executiu, per la seva banda, va defensar la idea d'establir l'existència d'una junta de veïns per unitat veïnal. L'argumentació i el sentit d'aquesta disposició, segons el Govern, es devien a la funció social que fan les juntes de veïns a escala local. La llibertat d'associació no pot ser fonament per a una proliferació desmesurada de juntes de veïns per unitat veïnal. La llei ha de promoure que aquestes organitzacions garanteixin un mínim de

⁴¹ Viveros constata que va ser justament a través del sistema de concessió de personalitat jurídica que el govern militar va permetre o va prohibir el funcionament d'organitzacions d'oposició. Viveros, Felipe: «Estado y legalidad, el peso de la noche en la sociedad civil chilena», a *Anuario de filosofía jurídica y social, sobre la cultura jurídica chilena*, Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social, núm. 20, Valparaíso, 2002, pàg. 445.

⁴² Sentència del Tribunal Constitucional, rol núm. 126, de 14 de maig de 1991.

representativitat i així complir el rol social que la mateixa llei les crida a exercir. Tanmateix, l'argumentació de l'executiu va ser rebutjada pel Tribunal Constitucional.⁴³

Tres anys després, el Tribunal Constitucional va tornar a ser requerit novament per diputats de l'oposició que objectaven la nova redacció de l'article 36 (projecte que ja havia estat aprovat pel Congrés). La nova redacció establia: «Per constituir una junta de veïns es requereix la voluntat de com a mínim un 20% dels veïns residents a la respectiva unitat veïnal».

El Tribunal Constitucional va mantenir la primacia de la llibertat d'associació sobre qualsevol altre criteri. El requisit establert pel projecte de llei d'establir com a edat mínima els 18 anys per integrar una junta de veïns, junt amb l'exigència d'un 20% de veïns residents a la comuna, feia vulnerar —segons el parer del Tribunal— el dret d'associació en la seva essència.⁴⁴

El projecte finalment es va convertir en l'al·ludida Llei 19.418/1989. El requisit numèric es va resoldre establint xifres determinades relacionades proporcionalment, per exemple, «dos-cents veïns a les comunes de més de cent mil habitants».

IV. Les iniciatives per enfortir la participació durant els governs de la Concertació de Partits per la Democràcia

Des de 1989, quan es restableix la democràcia a Xile, s'han succeït més d'un centenar de reformes de la Constitució de 1980. Però ha estat en l'última dècada quan s'ha intentat modificar el model participatiu establert per la CRC. El juny de 2004 es presenta el projecte de llei d'associacionisme i participació en la gestió pública. Aquesta iniciativa va ser producte d'un procés de consulta que va durar més dos anys de discussió amb les organitzacions de la societat civil de tot el país, i preveu modificacions de lleis com la 18.757/2001, de 16 de setembre de 2001, sobre bases de l'Administració de l'Estat, la 19.418/1989, de 30 de desembre, que regula les juntes de veïns i altres organitzacions comunitàries, i la 18.695/2006, de 26 de juliol, sobre municipalitats, i alhora vol establir regulacions particulars sobre voluntariat, la incorporació de la figura de les «organitzacions d'interès públic» i la creació d'un Fons per al Desenvolupament de la Societat Civil.

Es torna així a la idea, desenvolupada des de la dècada dels cinquanta, d'enfortir la gestió pública amb la presència de consells de la societat civil, els quals prendrien el paper de les organitzacions de la societat civil en l'elaboració de polítiques públiques i control ciutadà. S'estableixen, per exemple, directrius generals als òrgans de l'Administració de l'Estat per retre compte públic anual de la seva gestió (article 72 del projecte). Igualment, la qualificació de matèries d'«interès públic», sobre les quals cada òrgan de l'Estat haurà de consultar l'opinió de les «organitzacions d'interès públic», de manera prèvia a l'adopció de decisions sobre polítiques, plans i

⁴³ Zapata, Patricio: *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Corporación Tiempo 2000, Santiago, 1994, pàg. 235 i seg.

⁴⁴ Sentència del Tribunal Constitucional, rol núm. 200, de 14 de novembre de 1994, especialment fonaments de dret vuitè, novè i setzè. *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008

programes relacionats amb les matèries esmentades. Les organitzacions d'interès públic podran sol·licitar la qualificació d'una matèria com d'«interès» ciutadà» (article 73 del projecte).

Amb tot, aquest projecte no estableix cap modificació constitucional. La primera proposta en aquest sentit és el recent projecte que estableix la iniciativa ciutadana de llei, presentat el setembre del 2007 al Congrés per al seu tràmit legislatiu. Es tracta d'una modificació de l'article 65 de la Constitució, el qual limita la iniciativa dels projectes de llei a la Cambra de Diputats, el Senat i el president de la República. Amb aquest projecte s'espera atorgar iniciativa també a un grup de ciutadans, mantenint les atribucions pròpies dels òrgans constitucionals en la tramitació, és a dir, es tramitaria com qualsevol altre projecte de llei.

Aquesta reforma constitucional que estableix la iniciativa ciutadana subordina a una llei la determinació del nombre de firmes necessàries per presentar-la a tramitació, junt amb les altres matèries necessàries per a la seva realització. Ens trobem, per tant, en una etapa inicial del debat, on encara no es pot determinar el futur d'aquesta proposta.

Amb tot, durant el debat parlamentari dels dos projectes que acabem de descriure els partits polítics van deixar de banda les seves disputes històriques en matèria de participació ciutadana. De fet, el projecte de llei elaborat pel Govern sobre associacionisme i participació en la gestió pública va ser aprovat per unanimitat de la Cambra de Diputats el desembre del 2007. El mateix passa amb la possible reforma constitucional que incorpora la iniciativa ciutadana de llei. La participació ciutadana i els mecanismes de democràcia directa, lluny de generar desavinences, són vistos avui com un complement al desenvolupament del sistema democràtic xilè.

Això no treu importància a les tres propostes constitucionals estudiades: la promoguda pel Partit Demòcrata Cristià el 1964; la proposta de la Unitat Popular el 1970, i l'elaborada per la CRC i plasmada a la Constitució de 1980. Totes tres perspectives declaren que reconeixen el paper protagonista de les organitzacions de la societat civil. La diferència rau únicament en l'objectiu perseguit: cooperar en la millor gestió de l'Estat liberal, generar un nou poder alternatiu a l'Estat o bé diferenciar el «poder polític» del «poder social» (on l'Estat assumeix un paper subsidiari respecte dels grups intermedis).

Ara bé, cap de les tres propostes no vincula el reconeixement de la participació ciutadana i l'enfortiment de les organitzacions de la societat civil a l'establiment de mecanismes de democràcia directa, pràctica uniforme en l'experiència comparada. Les reformes efectuades a les constitucions llatinoamericanes durant les dècades dels vuitanta i noranta, per la seva banda, tenen com a substrat ideològic comú l'aprofundiment del sistema liberal. En conseqüència, l'experiència xilena comporta un debat jurídic i ideològic particularment divers. Expressen així les profundes diferències que han dividit Xile durant les últimes dècades i identifiquen la subsistència del pensament conservador a la Constitució de 1980, la imposició d'un model de participació, d'entendre la sobirania, de protecció dels «valors nacionals» a través d'una *vessant restrictiva i activa*.

En aquest sentit, és imprescindible regular el referèndum davant temàtiques «de nou tipus»,⁴⁵ que des de la perspectiva constitucional comparada han estat reconegudes des de fa unes quantes dècades per la majoria dels

⁴⁵ Schneider utilitza aquest terme per establir tres tipus de matèries que haurien de ser objecte de consulta directa de la ciutadania: 1) de riscos incalculablement alts; 2) de conseqüències irreversibles per al desenvolupament de la humanitat; 3) de repercussions internacionals no localitzades i no controlables. La intervenció de parlamentaris elegits per un període limitat de temps no pot definir aquest tipus de

sistemes institucionals occidentals. Els vertiginosos canvis polítics, econòmics i socials viscuts a Xile en els darrers decennis fan possible un nou context per al tractament constitucional de la participació.

No obstant això, a partir de l'experiència llatinoamericana dels últims 30 anys de regulació d'aquests mecanismes, no n'hi ha prou amb el pur reconeixement normatiu si no va acompanyat d'una transferència real de poder a la ciutadania. Deu constitucions llatinoamericanes reconeixen el dret de participació o bé l'estableixen com a principi que forma part de les bases institucionals de l'Estat. Però, llevat de la Constitució de l'Uruguai, el dret de participació només té expressió a través de mecanismes d'iniciativa purament estatal, ja sigui a través d'eleccions d'autoritats o bé d'institucions com la iniciativa popular de llei, on la participació es restringeix a la presentació d'un projecte al parlament. La incidència d'aquest mecanisme ha estat escassa i la seva execució mínima.⁴⁶

Sens dubte, l'establiment de procediments que permetin generar un debat en matèries discutides, incorporant-hi, a més, el compromís ciutadà a través de mecanismes que garanteixin una participació més activa, fa afrontar de manera més reeixida processos tan complexos com el de la integració llatinoamericana o l'obertura econòmica cap a nous mercats. Rebutjar la possibilitat de debatre els mecanismes esmentats ens condemna a la negació de les diferències, al marasme constitucional en el qual aquest país es troba submergit des de la dècada dels setanta i que impedeix una veritable reconciliació política.

Bibliografia

- Actas Oficiales de la Comisión Constituyente de la Nueva Constitución Política de la República*, Santiago, Editorial T. G. Gendarmería, 1974, tom VI.
- ALYWIN, Patricio; BULNES, Francisco; CUMPLIDO, Francisco; NOGUEIRA, Humberto, entre d'altres: *Una salida político constitucional para Chile*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, 1985.
- ARRIAGADA, Genaro: *De la vía chilena a la vía insurreccional*. Pròleg d'Eduardo Frei Montalva. Editorial Pacífico, Santiago, 1974.
- CAMPOS HARRIET, Fernando: *Historia Constitucional de Chile*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1963 (3a ed.).
- CASTELLÀ ANDREU, Josep Maria: *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública*, Cedecs, Estudios Constitucionales y Políticos, Barcelona, 2001.
- CRISTI, Renato: *El pensamiento político de Jaime Guzmán, autoridad y libertad*, Ediciones LOM, col. Sin Norte, Santiago, 2000.

matèries, que tenen en comú l'afectació a generacions futures d'una definició anterior, la qual cosa converteix el principi majoritari en inoperant. Schneider, Hans Peter: *Democracia y constitución*, Madrid, CEC, 1991, pàg. 262.

⁴⁶ La consulta popular facultativa és el mecanisme de participació directa més utilitzat a les constitucions llatinoamericanes. Zovatto, al seu torn, distingeix dos tipus de consultes: a) quan la consulta sorgeix «des de dalt», és a dir, la seva realització és exclusivament per iniciativa d'un òrgan estatal; b) la iniciativa és «des de baix», és a dir, la ciutadania és qui determina l'aplicació de la consulta. En la majoria de les cartes fonamentals llatinoamericanes les consultes populars facultatives són «des de dalt». A més, les matèries de consulta estan determinades taxativament a la Constitució (Equador, Guatemala i Colòmbia) o determinades per exclusió (Paraguai i Perú). Únicament a l'Argentina, el Brasil i Nicaragua no existeix cap límit exprés al camp d'aplicació de les consultes. Quant a la iniciativa popular de llei, llevat de l'Uruguai, a la resta de Llatinoamèrica la participació ciutadana es restringeix únicament a la presentació de la iniciativa al Congrés i la seva tramitació continua sent facultat exclusiva de l'òrgan legislatiu. Zovatto, Daniel: «Instituciones de democracia directa en América Latina», pàg. 895.

- CRISTI, Renato i RUIZ-TAGLE, Pablo: *La República en Chile. Teoría del Constitucionalismo Republicano*, LOM, Ciencias Humanas, Santiago, 2006.
- DIVERSOS AUTORS: *Sistema jurídico y derechos humanos. El derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos*, Cuadernos de Análisis Jurídico, sèrie publicacions especials, núm. 6, Santiago, 1996.
- EVANS, Enrique: *Los derechos constitucionales*, tom II, Editorial Jurídica, Santiago, 1999.
- GÓMEZ, Gastón: «Constitución, derechos esenciales y tratados», a *Dogmática Constitucional y Derechos Humanos*, Cuaderno de Análisis Jurídico núm. 27, Serie Seminarios. Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, juny de 1996.
- GRUP D'ESTUDIS CONSTITUCIONALS: «Las críticas del grupo de los 24», a *Revista APSI*, Dossier, Santiago, 10 al 23 de març de 1981.
- GUZMÁN, Jaime: «La Constitución Política», a *Revista Chilena de Derecho*, núm. 6, Santiago, 1979.
- HELLER, Hermann: *La Soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, Fondo de Cultura Económica, Mèxic, 1995.
- , *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Mèxic, 1995.
- JOBET, Julio César: *El Partido Socialista de Chile*, Ediciones Prensa Latinoamericana, Santiago, 1971, tom II.
- MAZA, Gonzalo de la: *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*, LOM, Ciencias Humanas, Santiago, 2005.
- NOGUEIRA, Humberto: *El gobierno regional en Chile y la experiencia comparativa*. Editorial Universidad Nacional Andrés Bello, Series de Debates, núm. 2, Santiago, 1993.
- PROGRAMA DE LES NACIONS UNIDES PER AL DESENVOLUPAMENT: *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.
- , *Desarrollo humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*, PNUD, Santiago, 2000.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional. Tom III: La Constitución de 1980, antecedentes y génesis*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997.
- SOTO BARRIENTOS, Francisco: *El derecho de participación ciudadana*, Universidad Bolivariana, Colección Pensamiento Social, Santiago, 2006.
- , «La nueva ley de participación ciudadana: poder local y sustentable», *Revista Universitaria*, núm. 84, semestre juliol/setembre, Santiago, 2004.
- SOTO KLOSS, Eduardo: «La autonomía de los cuerpos intermedios y su protección constitucional», a *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, LXXXV, núm. 2, Santiago, 1988.
- SUBSECRETARIA DE DESENVOLUPAMENT REGIONAL: «Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico situación actual», *Documento de trabajo*, Ministerio del Interior, Santiago, 2004.
- UNIDAD POPULAR: *Programa*, Editorial Prensa Latinoamericana, Santiago, 1970.
- VIVEROS, Felipe: «Estado y legalidad, el peso de la noche en la sociedad civil chilena», a *Anuario de filosofía jurídica y social, sobre la cultura jurídica chilena*, núm. 20. Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social, Valparaíso.
- ZAPATA, Patricio: *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Corporación Tiempo 2000, Santiago, 1994.
- ZOVATTO, Daniel: «Instituciones de democracia directa en América Latina», a *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Banc Interamericà de Desenvolupament, Washington, 2006.