



Universidad de Chile

Escuela de Derecho

Departamento de Derecho Público

PLEBISCITOS COMUNALES Y CONSULTAS NO VINCULANTES EN
CHILE

Marco legal y consideraciones al Boletín 7308-06

**Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado
en Ciencias Jurídicas y Sociales**

ALEJANDRA ANDREA NAVEA PARRA
DANIELA ESTEFANÍA SEPÚLVEDA DÍAZ

Profesor Guía: Señor Paulino Varas Alfonso

Santiago, Chile

2013

A nuestro querido Profesor Paulino

TABLA DE CONTENIDOS

	Página
INTRODUCCIÓN.....	1
 CAPÍTULO I	
1. Plebiscitos comunales y consultas no vinculantes en Chile.....	6
1.1. Naturaleza jurídica.....	6
1.2 Mecanismos de participación directa en Chile: orígenes y consagración legal.....	10
1.3 Historia Constitucional de los plebiscitos en Chile.....	12
1.4 Los plebiscitos comunales y su incorporación en la Constitución.....	17
 2. Marco regulatorio actual en Chile de los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes.....	 28
2.1 Titularidad para la convocatoria a plebiscito comunal.....	32

2.2 Porcentaje de ciudadanos requeridos para que proceda el plebiscito comunal.....	33
2.3 Materias que pueden ser objeto de plebiscito comunal.....	35
2.4 Caso en que el plebiscito será vinculante.....	36
2.5 Oportunidad para celebrar el plebiscito.....	37
3. Referencia a estos mecanismos en el derecho comparado.....	37
3.1 Breves comentarios acerca de la experiencia europea.....	38
3.2 Breves comentarios acerca de la experiencia latinoamericana.....	46
4. Proyectos de ley presentados respecto a la materia. Propuestas y estado de su tramitación.....	50
4.1) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N° 1231-07: Modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la ley N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con el objeto de ampliar el ámbito y flexibilizar la realización de los plebiscitos comunales.....	51
4.2) Proyecto de ley enunciado en el Boletín 4228-06: Facilita la convocatoria a plebiscitos comunales.....	54

4.3) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N° 6566-07: Reforma Constitucional que establece las consultas y plebiscitos comunales vinculantes.....	55
4.4) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N°7014-06: Relativo al carácter vinculante de los plebiscitos comunales.....	57
4.5) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N°7179-06: Sobre plebiscitos comunales tratándose de proyectos de generación eléctrica.....	60
4.6) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N° 7313-06: Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para facilitar la realización de plebiscitos comunales.....	61
4.7) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N° 7323-06: Modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades con el objeto de ampliar la participación ciudadana en los plebiscitos comunales.....	63
4.8) Proyecto de ley enunciado en el Boletín 7308-06: Modifica la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, la ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y la ley N° 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales, en materia de consultas ciudadanas.....	65

CAPÍTULO II

1. Análisis crítico de los plebiscitos comunales efectuados en Chile.....	69
1.1 Plebiscito comunal de Las Condes.....	69
1.2 Plebiscito comunal de Zapallar.....	79
1.3 Plebiscito comunal de Vitacura.....	86
1.4 Plebiscito comunal de Peñalolén.....	98

CAPÍTULO III

1. Boletín 7308-06: Orígenes del proyecto y desarrollo de su tramitación.....	108
1.1 Iniciativa.....	108
1.2 Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.....	117
1.3 Tramitación en el Senado.....	120
1.4 Indicaciones.....	122
1.5 Senado.....	129
1.6 Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.....	131
1.7 Senado.....	135

1.8 Indicaciones.....	143
1.9 Comisión de Gobierno, Interior y Regionalización.....	145
1.10 Cámara de Diputados.....	145
1.11 Comisión de Gobierno, Interior y Regionalización.....	147
1.12 Senado.....	147
1.13 Comisión Mixta.....	148
1.14 Senado.....	152
1.15 Presidente de la República.....	152
1.16 Senado.....	153
CONCLUSIONES.....	155
BIBLIOGRAFÍA.....	161

INTRODUCCIÓN

Para nadie resulta una novedad la afirmación de que en nuestro país existe una profunda crisis de representatividad política. Incluso, se podría cuestionar si actualmente la ciudadanía percibe que ejerce efectivamente soberanía, en los términos que establece nuestra Constitución en su artículo 5º, al elegir democráticamente a sus representantes. Ello porque existe una falta de identificación de los ciudadanos con los partidos políticos existentes en Chile y esta falta de identificación incluso se extiende a las autoridades públicas, aunque se trate de aquellas autoridades que son escogidas en forma directa por la ciudadanía por medio de elecciones populares.

Las afirmaciones anteriores pueden fácilmente corroborarse si se atiende a los resultados de estadísticas, de encuestas de opinión, a las

marchas públicas para manifestar el descontento frente al actuar gubernamental y parlamentario en diversas áreas (no sólo educación, aunque ésta resulte el foco más visible), y también al desolador panorama de las últimas elecciones.

Hace poco más de un año se cristalizó, por medio de la ley N°20.568, un anhelo de muchos sectores políticos: el voto voluntario y la inscripción automática en los registros electorales. Gracias a esta reforma, se esperaba que aumentara la participación de los electores habilitados, ya que se eliminó, principalmente, la traba de haberse inscrito previamente en el servicio electoral de la comuna. Sin perjuicio de ello, en las últimas elecciones municipales del año 2012, el porcentaje de abstención a nivel nacional alcanzó casi el 60%: de los 13 millones 404 mil chilenos del nuevo padrón electoral, solo 5 millones 474 mil 947 concurren a las urnas a sufragar.

A pesar de todo lo anterior, debe precisarse que la elección democrática de autoridades constituye sólo una de las formas de ejercer soberanía por parte de los ciudadanos, existiendo otras, pudiendo mencionarse, por ejemplo, la utilización de mecanismos de democracia directa como los plebiscitos y las consultas no vinculantes. Por ello, esta memoria tiene como objeto analizar la situación actual de la participación ciudadana en la órbita de los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes.

Se optó por un análisis en extenso de los plebiscitos a nivel comunal porque, siendo la comuna la unidad territorial más pequeña de nuestra división política administrativa, pareciera que ellos constituirían una de las formas más significativas de hacer valer el derecho de participación, el cual tiene consagración a nivel constitucional.

Además, la participación ciudadana es uno de los temas recurrentes en las agendas de los gobiernos. Sin necesidad de profundizar mayormente en

ello, cabe decir que este tema formó explícitamente parte del programa de gobierno de Sebastián Piñera, en el capítulo denominado “Más y mejor democracia”. En dicho programa se señaló como objetivo hacer “más participativa nuestra democracia, para que los chilenos tengan un rol activo en la toma de decisiones públicas, tanto en el Gobierno Central como a nivel de gobiernos regionales, y con especial énfasis en los Gobiernos Comunales.” De esta forma, el proyecto de Ley contenido en el Boletín 7308-06, que señala que pretender modificar sustancialmente la normativa de los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes, constituye una de las formas para intentar cumplir dicho compromiso político.

Como uno de los objetivos primordiales de esta memoria se encuentra realizar un estudio crítico de la utilización de la herramienta de los plebiscitos comunales en Chile, utilizando como base del análisis las cuatro experiencias de plebiscitos comunales realizados a la fecha. Para ello, se llevará a cabo una investigación para exponer primeramente el origen de dichas herramientas

de participación, la forma en que fueron incorporadas a nuestras Constituciones, el marco regulatorio actual de los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes (mencionando las principales modificaciones que han sufrido dichos mecanismos) y se enunciarán los proyectos de ley presentados en la materia, haciéndose especial referencia el Boletín 7308-06 ya mencionado. Adicionalmente se hará una breve exposición de la utilización de los mecanismos de democracia participativa tanto a nivel europeo como latinoamericano.

Se señala recurrentemente que existen muchos impedimentos que dificultan enormemente la aplicación de estas herramientas democráticas, tales como los umbrales de participación exigidos, el costo que deben asumir las municipalidades, etc. Lo anterior obliga a revisar también, si efectivamente en los casos en que se logró la implementación de dichas herramientas, se logró o no un fomento genuino de la participación ciudadana; o si por el contrario, dichos mecanismos fueron empleados mas

bien como instrumentos políticos para poder dejar sin efecto decisiones previas válidamente fundamentadas; o bien, si se utilizaron para lograr el apoyo de la ciudadanía de modo que ésta aparezca patrocinando decisiones que eventualmente pueden vulnerar la normativa vigente.

Para poder extraer conclusiones válidas, se analizarán en profundidad las experiencias nacionales de plebiscitos comunales y se finalizará con un examen crítico al proyecto de ley contenido en el Boletín 7308-06 en orden a poder determinar si efectivamente su eventual aprobación implicaría o no el gran cambio prometido en esta materia.

CAPÍTULO I

1. Plebiscitos comunales y consultas no vinculantes en Chile

1.1 Naturaleza jurídica

La Constitución Política de la República reconoce en su artículo 4º que “Chile es una república democrática”, y seguidamente, en el artículo 5º, explicita que el ejercicio de la soberanía “reside esencialmente en la Nación”. Según el texto constitucional, una de las formas de ejercer la soberanía consiste en el plebiscito. De este modo, puede apreciarse que la soberanía

también encuentra su manifestación a través de métodos que implican el ejercicio de una ciudadanía activa.

La doctrina, para efectos analíticos, ha clasificado la soberanía en “soberanía-autonomía, que se ejerce en el ámbito interno del territorio del Estado-Nación; y soberanía-independencia, la cual se refiere al poder político de cada Estado-Nación frente a otros de tales sujetos internacionales y entes u organismos supranacionales, o sea, al ejercicio de ella en su proyección exterior o de las relaciones exteriores”¹.

Esta memoria se enfocará al estudio del ejercicio de la soberanía en su dimensión soberanía-autonomía. Por ello, debe analizarse in extenso el artículo 5º de nuestra Carta Fundamental, puesto que conforme a éste, el ejercicio de la soberanía “se realiza por el pueblo (...) y, también, por

¹ CEA Egaña, José Luis. 2008. Derecho Constitucional Chileno. 2ª ed. Santiago, Chile. CIP Pontificia Universidad Católica de Chile. Tomo I. 208p.

las autoridades que esta Constitución establece”. Tradicionalmente se ha señalado que la soberanía de la Nación, entendiéndose esta última como “una unión de carácter abstracto y permanente de todos los miembros de una sociedad política, es decir, tanto las generaciones pasadas como las presentes y futuras”², se manifiesta “por la voluntad del electorado, el cual está llamado ya a elegir ciertos miembros de los órganos que están sometidos en su formación a la elección, ya mediante la consulta que se le haga plebiscitariamente, en los casos que la Constitución establece”³.

Necesariamente la forma por la cual la Nación ejercerá la soberanía se vinculará al tipo democrático que contemple el respectivo país. De esta manera, se ha señalado que en Chile imperaría un sistema de democracia semi-directa o democracia semi-rrepresentativa, porque existen

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

“mecanismos más directos de participación ciudadana integrados a un sistema que por regla general es de democracia representativa o indirecta”⁴.

En este sentido, deben entenderse por “mecanismos de democracia directa y participativa como aquellos en que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen”⁵, a través de las siguientes fórmulas institucionales⁶:

- **Asamblea abierta:** supone la participación de la totalidad de los ciudadanos con derechos políticos y que sustituye a la asamblea representativa en la toma de decisiones;

⁴ RONCONE Juan Pablo y MILOVIC Macarena. 2012. “Análisis crítico de proyectos de ley sobre plebiscito en Chile (1994-2011)” Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de derecho. 7p.

⁵ SOTO Barrientos, Francisco. 2011. El Congreso: Espacio preferente para la participación ciudadana. En: SEMINARIO: “CIUDADANÍA y Constitución”. Santiago, Chile. Bicentenario Congreso Nacional Chile y Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. 40p.

⁶ En esta parte se seguirá, en cuanto a la clasificación de los mecanismos de democracia directa, la ponencia del Profesor Francisco Soto, citada precedentemente.

- **Referéndum:** derecho del cuerpo electoral a aprobar o rechazar la decisiones de la autoridad legislativa ordinaria. Puede distinguirse, por su fundamento jurídico, en: referéndum obligatorio y referéndum facultativo.

- **Iniciativa:** derecho de una facción del cuerpo electoral a exigir que se consulte sobre una determinada acción legislativa. Hay que distinguir la iniciativa simple (genérica) cuando se limita a la sola invitación e iniciativa formulada cuando ésta se presenta a través de un proyecto;

- **Veto (referéndum abrogativo):** atribución que se entrega a una facción del cuerpo electoral para requerir, dentro de un plazo determinado, que una ley ya aprobada sea sometida a votación popular, haciendo depender de ésta la vigencia futura de la ley;

- **Plebiscito**⁷: consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional; y

- **Revocación**: derecho de una facción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato.

1.2 Mecanismos de participación directa en Chile: orígenes y consagración legal

Para propósitos analíticos, es pertinente señalar que el plebiscito (y la consulta no vinculante como se analizará posteriormente), es el único método participativo semi-representativo consagrado en nuestro texto

⁷ Se enunciarán otras definiciones de plebiscito en el desarrollo de este capítulo.

constitucional, de esta forma, esta memoria se enfocará primordialmente en el estudio de esta forma de participación en específico, efectuándose sólo breves referencias a los otros métodos cuando se enuncie brevemente la situación en otros países.

En cuanto al origen etimológico de la palabra plebiscito, se señala que “viene de los términos *plebis*⁸, que significa pueblo, y *citae*, que significa citar. Por lo tanto, plebiscito significa “llamado al pueblo”⁹. Respecto a sus raíces históricas, “la institución del plebiscito fue originada en la antigua Roma y tenía que ver con el parecer que expresaba el pueblo, en las reuniones públicas llamadas “concilia plebis”, sobre la propuesta de un tribuno”¹⁰. En un principio, los plebiscitos únicamente resultaban vinculantes para la plebe, “como los patricios no integraban la plebe pero sí el populus,

⁸ Énfasis añadido por el autor.

⁹ ERRÁZURIZ Eguiguren, Maximiano. 1983. La participación ciudadana en la Constitución Política. 5ª ed. Santiago. Editorial Andrés Bello. 154p.

¹⁰ RONCONE Juan Pablo y MILOVIC Macarena. Op.cit. 12p.

ellos consideraban según consta en las Institutas de Gayo, que las disposiciones contenidas en los plebiscitos no los obligaban, y sólo reconocían la autoridad de las leyes comiciales”¹¹. Gracias a la dictación de la denominada Ley Hortensia, los plebiscitos adquirieron fuerza obligatoria tanto para patricios como plebeyos.

Actualmente, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en la segunda acepción que entrega de plebiscito, lo define como: “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.”

Otras definiciones que entrega la doctrina conceptualizan al plebiscito como “el conjunto de formas institucionales de participación del electorado

¹¹ La guía de Derecho [en línea] <<http://derecho.laguia2000.com/derecho-romano/lex-hortensia>> [consulta: 14 abril 2013]

en el establecimiento de leyes o en la decisión de determinados problemas”¹². Para Jaime Guzmán, quien perteneció a la denominada “Comisión Ortúzar” que fue la redactora de la Constitución Política del año 1980, el plebiscito es “un procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral, a través del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba, con carácter definitivo, decisiones de carácter normativo adoptadas por órganos legislativos”¹³.

1.3 Historia Constitucional de los plebiscitos en Chile

¹² LÓPEZ J., Mario. 1973. Derecho Político. Buenos Aires, Argentina. Editorial Kapeluz. 469 p.

¹³ GUZMÁN E., Jaime. 1996. Derecho Político. Santiago, Editorial Universidad Católica de Chile. 111p.

Chile fue el primer estado latinoamericano en ratificar mediante referéndum su Constitución en 1925¹⁴. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que “la carta de 1925 en su versión original, y pese a ser aprobada por una consulta popular, no hacía referencia al derecho de participación ciudadana, ni contemplaba mecanismos de democracia directa”¹⁵. Durante la vigencia de dicho texto constitucional se dictaron una serie de leyes que reemplazaron la normativa originaria, por ejemplo la Ley N°17.284 del año 1970, en la cual se faculta al Presidente a convocar a plebiscito en el caso de que un proyecto de reforma constitucional de su iniciativa, fuere rechazado totalmente por el Congreso, en cualquier estado de su tramitación. Cabe precisar que “nunca durante toda la vigencia de la constitución de 1925 se convocó a plebiscito”¹⁶.

¹⁴ Referéndum efectuado el día treinta de agosto de 1925. En dicho referéndum la abstención alcanzó el 56% de los inscritos, siendo aprobado el texto constitucional con el 94,8% de los votos válidamente emitidos.

¹⁵ SOTO Barrientos, Francisco. 2011. La eventual recepción de fórmulas participativas en Chile; particularidades y desafíos. *Revista de derecho público* (74):159-194.

¹⁶ CELIS M., Paula y MOLINA L., Fernando. 2007. “Los plebiscitos comunales y la iniciativa ciudadana”. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de derecho. 79p.

Por medio del Decreto Ley N°3.465 se convocó a plebiscito para determinar la aprobación de la nueva Constitución Política de la República. Dicho plebiscito fue celebrado el día 11 de septiembre de 1980, “votando alrededor de 6.271.868 personas, resultando aprobada la propuesta con un 67,04% de los sufragios a favor, y 30,13% en contra”¹⁷. Dicho texto constitucional en su versión primitiva, siguió la tradición y “sólo incorporó el plebiscito nacional para el caso de que surgieran discrepancias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional con ocasión de una reforma constitucional”¹⁸.

La Constitución de 1980 reconoce explícitamente el derecho de participación ciudadana, su artículo 1º, en su inciso final, señala: “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ BULNES Aldunate, Luz y VERDUGO Marinkovic, Mario. 2008. Participación ciudadana y plebiscitos comunales. *Revista de derecho público* (70):89-104.

la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y **asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional**¹⁹.

La Comisión Ortúzar omitió hacer referencia en el texto constitucional a algún recurso especial para hacer efectivo el derecho de participación, “se desechó la idea de consignar una disposición específica referida al derecho de participación ciudadana; se la estimó contenida en lo que fue el definitivo artículo primero de la Constitución”²⁰.

El plebiscito nacional está consagrado en la Constitución Política de la República en sus artículos 128 y 129, en el capítulo XV, referido a la reforma de la Constitución. Y de la misma forma que en la Constitución del año 1925, su ámbito de aplicación es muy restringido. Se puede aplicar únicamente en dos situaciones: cuando, habiendo rechazado el Presidente de la República

¹⁹ Énfasis añadido.

²⁰ SOTO Barrientos, Francisco. 2011. La eventual recepción de fórmulas participativas en Chile; particularidades y desafíos. Op.cit.

un proyecto de ley constitucional, el Congreso insista en su aprobación en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras, o bien, cuando el Congreso insista en rechazar todas o alguna de las observaciones hechas por el Presidente con el voto conforme de los dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas²¹.

Como se puede observar, la herramienta de los plebiscitos comunales es mas bien una institución de implementación tardía en nuestro sistema constitucional, el texto original de la carta de 1980 se refería únicamente a la posibilidad de celebrar plebiscitos nacionales. Los plebiscitos comunales constituyen una de las formas del ejercicio del derecho de participación en su dimensión social, la cual “es propia de la carta de 1980 y se expresó, desde su

²¹ En el articulado original de la Constitución sólo se requería una mayoría simple. La modificación introducida hace virtualmente imposible que acontezcan las hipótesis descritas por la norma.

origen, principalmente, en la posibilidad de la comunidad de tomar parte en las decisiones de los organismos de administración comunal”²².

Previo a entrar de lleno al análisis del plebiscito comunal, debe señalarse que respecto al plebiscito nacional, únicamente han sido tres los momentos en que se ha utilizado en Chile en los últimos treinta años, cuyos objetos han sido: “para aprobar la nueva Constitución (septiembre del 1980), para definir la continuidad del gobierno del general Augusto Pinochet²³ (octubre de 1988) y para establecer modificaciones mínimas que permitirían dar inicio a la transición democrática (junio de 1989). En consecuencia, ninguno de los casos descritos tienen que ver con las alternativas previstas en el artículo 128 de la Constitución”²⁴

²² BULNES Aldunate, Luz y VERDUGO Marinkovic, Mario. Op.cit. 94p.

²³ Para el profesor José Luis Cea, éste es el único que ha sido “en sentido propio, un auténtico plebiscito y no, como sucede con todos los demás casos nombrados, en que se trata de referendos, porque la ciudadanía decide acerca de textos y no de gobernantes”. CEA Egaña, José Luis. Op.cit.212p.

²⁴ SOTO Barrientos, Francisco. 2011. La eventual recepción de fórmulas participativas en Chile; particularidades y desafíos. Op.cit.

1.4 Los plebiscitos comunales y su incorporación en la Constitución

No resulta sorprendente la estrecha vinculación existente entre participación ciudadana y comuna, constituyendo esta última la unidad menor de la división política administrativa que rige en nuestro país. Actualmente encontramos en nuestro país 346 comunas y 345 municipalidades²⁵. Teniendo en vista ambos datos, pareciera ser que el plano donde resultaría mayormente factible el ejercicio de la soberanía por parte de la ciudadanía, es precisamente a nivel local, y ejemplos de ello son precisamente el plebiscito y las consultas no vinculantes. El municipio aparece de esta forma como la institución política primaria de la democracia representativa.

²⁵ La municipalidad de Cabo de Hornos administra tanto la comuna de Cabo de Hornos como la de Antártica.

Además, es en la comuna donde resulta imaginable la realización del ideal democrático, para Paoletti, “el estudio de la democracia local se encuentra, además, confrontado a la asimilación activa que se produce entre el municipio y la democracia. Las condiciones morfológicas de proximidad (un número de habitantes definidos en un territorio delimitado) hacen virtualmente posible el acercamiento del ideal democrático del poder del pueblo. Que el ideal democrático sea imaginable es suficiente para dar la imagen del municipio democrático”²⁶.

Otro principio que también adquiere relevancia tratándose de la comuna es el de la eficacia, ligado íntimamente al éxito de las funciones municipales se encuentra el nivel de participación ciudadana. Se señala que “incentivar la participación ciudadana a nivel local permite encontrar mejores

²⁶ PAOLETTI, Marion. 1999. El referéndum local en Francia. Barcelona. Editorial Del Serbal. 149p.

soluciones a los problemas cotidianos que enfrentan las personas en las comunas nuestro país”²⁷. Y tampoco debe olvidarse la importancia del poder comunal para ayudar a materializar el anhelo de la descentralización.

En nuestro país, la implementación de los plebiscitos comunales fue fruto de una de las reformas introducidas a la Constitución el año 1989. Anteriormente, el Tribunal Constitucional, “en la sentencia 50/1988, del 29 de febrero, declaró inadmisibles disposiciones que pretendían establecer el plebiscito comunal a través de una reforma a la ley de municipalidades”²⁸. Este pronunciamiento del Tribunal Constitucional fue la respuesta al control preventivo de constitucionalidad al cual había sido sometido un proyecto de la Junta de Gobierno que “instituí que el alcalde, con acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal podría requerir la opinión de la comunidad local

²⁷ MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, con el que inicia un proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.695 en materia de consultas ciudadanas (Boletín 7308-06))

²⁸ SOTO Barrientos, Francisco. 2011. La eventual recepción de fórmulas participativas en Chile; particularidades y desafíos. Op.cit. 184p.

respecto a medidas concretas o inversiones específicas de desarrollo comunal y establecer el procedimiento para tal efecto”²⁹.

A nivel constitucional, la iniciativa de los plebiscitos comunales es primeramente formulada en la “Proposición del Gobierno de Reforma de la Constitución Política del Estado”³⁰, los cuales figuraban en el numeral 26 de la propuesta. Se proponía agregar al artículo 107 el siguiente inciso: “La ley orgánica constitucional señalará las determinadas materias de administración local de cada comuna que puedan ser sometidas a plebiscito en cabildo de los ciudadanos electores de la respectiva comuna o agrupación de comunas y las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos de la consulta”.

Dicha propuesta no tuvo una buena acogida en la opinión política de la época, y suscitó muchísimas opiniones de todos los sectores políticos. A fines

²⁹ CELIS M., Paula y MOLINA L., Fernando. Op. cit. 141p.

³⁰ Este proyecto fue presentado por el Ministro del Interior a esa fecha, Carlos Cáceres, el día 28 de abril de 1989.

de mayo del año 1989, se logró cierto consenso y consiguientemente la aprobación del proyecto del Gobierno por la Concertación, con ciertas reservas. Los plebiscitos comunales ocuparon el numeral 48 de las 54 reformas que pretendían introducirse. Se dejó fuera la idea del cabildo (metodología que resultaba especialmente difícil de practicar en las comunas más populosas) y se adoptó el siguiente texto para el artículo 107: “Dicha ley señalará, además, las materias de administración local propias de las competencias de las municipalidades, que el alcalde podrá someter a plebiscito de las personas inscritas en los registros electorales, con domicilio en las respectivas comunas o agrupación de comunas, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y sus efectos”³¹.

La Ley N° 18.963 de 10 de marzo de 1990, fue la que concretó el encargo del artículo 107 aprobado en 1989. Modificó la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°18.685) y la Ley Orgánica Constitucional

³¹ Ley N°18.825, publicada el 17 de agosto de 1989.

deVotaciones Populares y Escrutinios (Ley Nº18.603), incluyendo en ambos cuerpos legales reglas especiales para los plebiscitos comunales. Según el artículo 87 de la Ley Nº 18.963, los vecinos podían solicitar al alcalde la realización de un plebiscito, para lo que debían “concurrir con su firma a lo menos el 20% de ellos, debiendo acreditar dicho porcentaje mediante certificado emitido por el Director del Servicio Electoral”. La misma ley estableció como únicas materias sometibles (sic) a plebiscito aquellas “de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal”³².

En noviembre de 1991, con la reforma constitucional introducida por la Ley Nº19.097, fue modificado el texto del artículo 107 (actual 118). Este cambio formó parte de una reforma mayor del régimen de administración comunal. “La reforma constitucional, siguiendo los pasos de la Ley Nº 18.963, incluyó al concejo comunal en la aprobación de la convocatoria y consideró la posibilidad de convocar a plebiscito a partir de

³² BRONFMAN V., Alan. 1º semestre de 2007. Mecanismos de democracia directa en Chile: los plebiscitos y consultas comunales. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXVIII: 237-265. 246p.

una iniciativa popular”³³. La tercera redacción vigente del inciso tercero del artículo 107 dispuso: “Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de administración municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos”.

Un punto importante de destacar respecto a esta modificación, en especial por la relevancia política que trae aparejada, es la utilización del imperativo “**someterá**” en la disposición constitucional. La profesora Bulnes señala que “el constituyente, al modificar el texto constitucional y sustituir la expresión “podrá someter” por “someterá”, restringe el margen de autonomía municipal en relación a la convocatoria a plebiscitos comunales y deja establecida con meridiana claridad su voluntad de avanzar en la

³³ *Ibíd.*

configuración de una real sustancia de participación ciudadana en las decisiones comunales”³⁴

La reforma constitucional implicó nuevamente una modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, contenida en la Ley N° 19.130. “En ella se regula el nuevo régimen de elección de alcaldes y concejales y se crea el consejo económico social comunal. En la regulación del plebiscito, los antiguos artículos 82 a 88 son reemplazados por los artículos 104 a 109”³⁵. En cuanto al poder vinculante de los plebiscitos comunales, la antigua discrecionalidad del Alcalde es reemplazada por un mandato legal. Acorde al artículo 106, el resultado del plebiscito será vinculante siempre que voten “en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna”. “Esta regla, sumada a la iniciativa popular, plantea

³⁴ BULNES Aldunate, Luz y VERDUGO Marinkovic, Mario. Op.cit. 99p.

³⁵ BRONFMAN V., Alan. Op.cit. 248p.

el interesante problema de la modificabilidad (sic) ulterior de una decisión adoptada en virtud de un plebiscito”³⁶.

La ley Nº 19.526, publicada en noviembre del año 1997, modificó el artículo 107 de la Constitución de la República, incorporando a éste un nuevo inciso tercero. Esta cuarta redacción del mismo precepto dispone: “Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de los ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos”. Respecto a dicha modificación, cabe hacer dos precisiones de importancia, “en primer lugar, restablece la posibilidad que los concejales requieran al alcalde la convocatoria a plebiscito, eliminada por la reforma constitucional anterior y la

³⁶ *Ibíd.*

ley que le sucedió”³⁷. Y en segundo lugar, incorpora la **consulta popular no vinculante** dentro de las formas de participación a nivel comunal³⁸.

Se señala que dicha modificación se enmarca, en efecto, dentro de una política nacional de fomento de la participación ciudadana, acercándose a la democracia directa, menos representativa o por delegación en el ámbito comunal. En cuanto a la finalidad perseguida por la herramienta de la consulta no vinculante, se dejó constancia en el debate parlamentario, “que, para el caso de que no se dieran los presupuestos para convocar a plebiscito, el resultado de la consulta representa un elemento orientador para la autoridad edilicia respecto de las inquietudes que animan a la comunidad.”³⁹

Se podría conceptualizar a la consulta no vinculante como “un acto cívico por

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Para algún sector de la doctrina, las consultas no vinculantes no constituyen un nuevo aporte al precepto constitucional, sino que se trata únicamente de “revivir la posibilidad de un plebiscito no obligatorio, con la denominación de consulta no vinculante. Cabe observar, entonces, que la reforma constitucional de 1997 no introdujo novedades en la regulación del plebiscito, sino que simplemente reinstauró modalidades que estuvieron en su regulación legal”. En este sentido: BRONFMAN V., Alan. *Op.cit.* 250p.

³⁹ BULNES Aldunate, Luz y VERDUGO Marinkovic, Mario. *Op.cit.* 100p.

el cual los ciudadanos que pertenecen a un determinado Municipio, emiten su opinión o parecer a la autoridad municipal, sobre la forma o manera en que se debe resolver una materia concreta sometida a su conocimiento”⁴⁰. Cabe señalar también, que “la consulta municipal tiene el carácter de no vinculante, esto es, su resultado no genera obligación de acatamiento para la autoridad, teniendo, por tanto, un carácter meramente ilustrativo del querer de la ciudadanía, lo cual ha privado a la consulta de la estimación y valoración sobre la efectividad de su uso”⁴¹.

Lamentablemente, en cuanto a la efectiva incorporación y regulación de este mecanismo de democracia directa, hasta hoy, la enmienda constitucional no pasa de ser virtual⁴². En el mismo sentido, se pronuncia el

⁴⁰ JIMÉNEZ L., Fernando. 2009. Plebiscito constitucional. Revista de Derecho, Universidad Católica de la Santísima Concepción. (19):18.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² CEA Egaña, José Luis. *Op. cit.* 118p.

Mensaje N° 238-358⁴³, “hasta el día de hoy no existe una regulación legal que se haga cargo de los requisitos y procedimientos relativos a la práctica de “consultas no vinculantes”. Dicha situación ha incluso generado que algún sector de la doctrina señale que en este caso cabría argumentar la inconstitucionalidad por omisión⁴⁴. El profesor Alejandro Silva Bascuñán, porejemplo, estima que mientras el legislador “no cumpla con el encargo hecho por el constituyente” la autoridad no está en condiciones de ejercer la atribución⁴⁵.

La opinión de la Contraloría General de la República es que la ausencia de regulación legal impide la convocatoria y celebración de consultas no vinculantes. “Según la Contraloría, mientras no se apruebe la norma legal pertinente, las ordenanzas previstas en el artículo 93 de la locm [Ley Orgánica

⁴³ MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, con el que inicia un proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.695 en materia de consultas ciudadanas (Boletín 7308-06))

⁴⁴ CEA Egaña, José Luis. Op. cit. 118p.

⁴⁵ SILVA Bascuñán, Alejandro. 2004. Tratado de Derecho Constitucional. Santiago. Tomo X, 170p.

Constitucional de Municipalidades] pueden prever otras modalidades de participación ciudadana como sondeos de opinión a través de encuestas locales”⁴⁶.

Los cambios más importantes respecto a la reforma constitucional de 1997, acaecieron dos años más tarde, con la dictación de la Ley N° 19.602, de marzo de 1999 que modificó nuevamente la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Dentro de los frutos de estas modificaciones cabe señalar la rebaja del porcentaje de ciudadanos requeridos para un plebiscito de iniciativa ciudadana, la ampliación del campo de materias susceptibles de plebiscito comunal (siempre y cuando se trate de materias “propias de la esfera de competencia municipal”) y la obligatoriedad para el alcalde de dictar el decreto de convocatoria a plebiscito dentro del plazo de diez días contados desde la recepción oficial del requerimiento de los dos tercios del concejo.

⁴⁶ Dictamen N° 16.363 de 3 de mayo de 2001, Contraloría General de la República.

2. Marco regulatorio actual en Chile de los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes.

En primer lugar, debe recordarse que el artículo 5º de la Constitución consagra que una de las formas en que se ejerce la ciudadanía es por medio del plebiscito. Y el artículo 1º, dentro de los deberes del Estado, señala que uno de estos es “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”. Respecto a dicho deber, el Tribunal Constitucional ha señalado que esta norma “adquiere especial relevancia en los procesos electorales y plebiscitarios, ya que, a través de ellos, el pueblo ejerce la soberanía nacional (...)”⁴⁷. El artículo 15, inciso segundo, de nuestra Carta señala que “sólo podrá convocarse votación popular para las

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 53. (5.4.1988)

elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución”. La atribución de la convocatoria a plebiscito es privativa del Presidente de la República, según lo señala el artículo 32 N°4 de nuestra Constitución, y el Presidente sólo podrá convocar a plebiscito en los casos del artículo 128⁴⁸.

Como se señaló previamente, actualmente existen dos instancias plebiscitarias establecidas en la Constitución: una de carácter nacional (artículo 128, inciso sexto, y artículo 129 y siguientes de la Constitución) y otra de carácter municipal.

El artículo 118 de nuestra Carta Fundamental, dentro del título de la “*Administración comunal*”, señala que “La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales”, y en el

⁴⁸ Este artículo se encuentra en el Capítulo XV, que versa sobre la Reforma de la Constitución. Sus condiciones de aplicación ya fueron mencionadas anteriormente.

inciso quinto de la disposición citada se precisa que “Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, (...) someterá a consulta no vinculante o a plebiscito...”. Como puede apreciarse, la regulación del plebiscito comunal y las consultas no vinculantes está entregada a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que regula dichas herramientas en su título IV, “De la participación ciudadana”, artículos 93 y siguientes.

La dictación de la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, publicada el 16 de febrero de 2011 (pero que contó con diversos períodos de vacancia legal respecto a su entrada en vigencia), también repercutió en la normativa vigente referida a la participación ciudadana a nivel local, modificando algunos artículos de la Ley N°18.695.

Adicionalmente, también se modificó la normativa respecto a los plebiscitos comunales en virtud de la Ley 20.568, publicada el 31 de enero de 2012, que “regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones”. Debe recordarse que muchas de las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades aludían a los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la respectiva comuna, nomenclatura que debió sustituirse debido al nuevo sistema de inscripción electoral existente en nuestro país.

El artículo 93 de la LOC de Municipalidades, establece que **“cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local⁴⁹**, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna(…)” Dicha disposición otorga una enumeración no taxativa de factores a considerar, abriendo la opción a incorporar cualquier otro elemento que al municipio le interese relevar para

⁴⁹ Énfasis añadido.

efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal. Por modificación de la ley N°20.500, se agregó un inciso tercero a esta norma: “Con todo, la ordenanza deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros.” La Ley N°20.500 también implicó la sustitución de los antiguos consejos económicos y sociales por los “consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil”⁵⁰.

A continuación, se enunciarán brevemente algunas materias esenciales de la normativa plebiscitaria comunal conforme al régimen jurídico actual:

⁵⁰ Artículo 94 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Estos consejos tendrán atribuciones específicas, como por ejemplo, pronunciarse sobre materias de relevancia local.

2.1 Titularidad para la convocatoria a plebiscito comunal⁵¹:

El plebiscito comunal puede ser convocado a instancia de:

- El alcalde, con acuerdo del concejo.

- A solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio;

- Los ciudadanos habilitados para votar en la comuna⁵².

⁵¹ Debe reiterarse lo ya señalado en cuanto a la situación actual de las consultas no vinculantes, las cuales aún no tienen un marco regulatorio propio, situación que genera bastante controversia.

⁵² La Ley 20.568 (31.01.2012) prescribió el reemplazo en el artículo 99 de la expresión "inscritos en los Registros Electorales de", por "habilitados para votar en".

2.2 Porcentaje de ciudadanos requeridos para que proceda el plebiscito comunal:

El artículo 100 de la LOC de Municipalidades ha sido modificado en varias ocasiones. Anteriormente se requería acreditar ante notario público la firma de al menos el 10% de los ciudadanos inscritos en el registro electoral de la respectiva comuna al 31 de diciembre del año anterior. Este porcentaje fue ampliamente criticado y se presentaron varios proyectos de ley que pretendían disminuir dicho porcentaje, los que serán analizados posteriormente.

La Ley N°20.500, de 16 de febrero de 2011, modificó el referido artículo 100 prescribiendo lo siguiente: "Sustitúyese en el artículo 100 el guarismo "10%" por "5%". Este cambio vino a materializar un deseo

manifestado en múltiples ocasiones, porque se señalaba que la exigencia del 10% de los ciudadanos “han convertido al plebiscito comunal en una herramienta de casi nula utilización”⁵³.

Con motivo de la dictación de la Ley N°20.568, publicada el 31 de enero de 2012, y que establece la inscripción automática en los registros electorales y el sufragio voluntario, nuevamente se modifica el artículo 100 de la LOC de Municipalidades en dos sentidos; en primer lugar, se vuelve a aumentar el porcentaje de ciudadanos requeridos para la convocatoria a plebiscito, y en segundo lugar, se adecúa el requisito de la inscripción en el registro electoral de la comuna a la nueva nomenclatura incorporada por la ley. De esta forma, el actual artículo 100 versa de la siguiente forma:

⁵³ SOTO Barrientos, Francisco. 2011. La eventual recepción de fórmulas participativas en Chile; particularidades y desafíos. Op.cit. 185p.

“Artículo 100.- Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma, ante notario público u oficial del Registro Civil, a lo menos el 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral.”

2.3 Materias que pueden ser objeto de plebiscito comunal:

El artículo 99 de la ley, explicita las materias consideradas por el legislador como propias del ámbito municipal:

- Las relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal

- Aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo
- Modificación del plan regulador
- Otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal.

Cabe inferir que se trata de una enumeración no taxativa, y será facultad del gobierno comunal (alcalde y Concejo) determinar otras materias consideradas propias del ámbito municipal. Ante la eventualidad de un conflicto respecto de si el tema del plebiscito es o no propio de la esfera de competencia municipal, correspondería dirimir el conflicto “a los tribunales superiores de justicia en el caso de interponerse un recurso de reclamación en contra de la resolución edilicia”⁵⁴

⁵⁴ BULNES Aldunate, Luz y VERDUGO Marinkovic, Mario. Op.cit. 100p.

2.4 Caso en que el plebiscito será vinculante:

Como consecuencia de la dictación de la Ley N°20.568, también se modificó el artículo 101, inciso 3º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el cual señala lo siguiente: “Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna”

Anteriormente, se exigía un umbral de participación de más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

2.5 Oportunidad para celebrar el plebiscito:

El artículo 101, inciso 2º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, refiriéndose al decreto que dicta el alcalde convocando a plebiscito, señala lo siguiente: "El decreto contendrá la o las cuestiones sometidas a plebiscito. La votación plebiscitaria se celebrará ciento veinte días después de la publicación de dicho decreto si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente."

Anteriormente, la ley no establecía un plazo determinado, sino que sólo fijaba la oportunidad en la cual debía celebrarse el plebiscito, que no podía ser antes de sesenta ni después de noventa días, contados desde la publicación del referido decreto en el Diario Oficial.

3. Referencia a estos mecanismos en el derecho comparado

3.1 Breves comentarios acerca de la experiencia europea

En los sistemas democráticos europeos son frecuentes los mecanismos directos de participación ciudadana⁵⁵. Se menciona que “la Constitución suiza de 1848 y la alemana (de Weimar) de 1919 son los primeros indicios de una tendencia normativa que ya, a finales del siglo pasado, se consolida en los Estados del viejo continente”⁵⁶.

⁵⁵ Se señala que en Europa se prefiere emplear el vocablo de “*democracia participativa*”, la cual sería una categoría situada entre la democracia representativa y la directa. Básicamente, este concepto aludiría al conjunto de instituciones que permiten la intervención directa de los sujetos en los procedimientos de toma de decisiones, pero dejando la decisión definitiva al órgano investido de dicha facultad.

⁵⁶ **SOTO** Barrientos, Francisco. 2011. Mecanismos participativos como complemento de la acción de los órganos representativos: perspectiva comparada = Participatory mechanisms as a complement to the action of representative organs. **En:** Revista de derecho público (75):59-72

Se señala que **Suiza** “es posiblemente el país más desarrollado, no sólo de Europa, sino del mundo en materia de democracia participativa”⁵⁷. La carta fundamental suiza del año 1848 estableció dos mecanismos de democracia directa: el referéndum obligatorio y la iniciativa ciudadana de ley, ambas con el propósito de reformar todo o parte de la Constitución⁵⁸. Actualmente, la regulación de la democracia participativa suiza en el nivel federal se rige por los artículos 138 y siguientes de la Constitución Federal de 18 de abril de 1999; esta constitución supone tres tipos de referéndum: reforma constitucional (total o parcial), obligatorio y facultativo.

Respecto a las iniciativas populares, ellas también se regulan en los artículos 138 y siguientes de la Constitución federal. Se puede presentar una iniciativa legislativa popular para la reforma total o parcial de la Constitución

⁵⁷**RÁMIREZ Nárdiz**, Alfredo. 2009. Democracia participativa. La experiencia española comparada. Tesis doctoral. Alicante, España. Universidad de Alicante, Facultad de Derecho, Departamento de Estudios Jurídicos del Estado. Área de Derecho Constitucional. 179p.

⁵⁸**SOTO Barrientos**, Francisco. 2011. Mecanismos participativos como complemento de la acción de los órganos representativos: perspectiva comparada. Op.cit. 62p.

federal y para la adopción, modificación o derogación de disposiciones legislativas federales⁵⁹. Dichas iniciativas populares son sometidas, antes de su consulta, a debate en el Parlamento, el cual podría incidir en la conformación legal de dicha iniciativa. “Incluso el Parlamento puede adoptar una posición explícita respecto de la iniciativa, recomendando su aceptación o rechazo y pudiendo incluso proponer otra fórmula para ser consultada. El Parlamento cuenta con la facultad de negociar con los promotores de una iniciativa y, si la rechaza derechamente, tiene la posibilidad de formular una contrapropuesta para someterla a voto popular junto con la iniciativa original.”⁶⁰

Como ejemplos de iniciativas populares en Suiza podrían citarse los siguientes: en 1989 los suizos pudieron votar sobre la desaparición o no del ejército nacional, dado que el comité que organizó la iniciativa -el GSSE, el

⁵⁹**RÁMIREZ Nárdiz**, Alfredo. 2009. Democracia participativa. La experiencia española comparada. Op.cit. 184p.

⁶⁰**SOTO Barrientos**, Francisco. 2011. Mecanismos participativos como complemento de la acción de los órganos representativos: perspectiva comparada. Op.cit. 63p.

Grupo para una Suiza sin ejército- logró reunir más de cien mil firmas. El resultado de la votación fue negativo. También se propuso una iniciativa popular para limitar el número de extranjeros residentes en el país a un máximo del 18%, pero tampoco fue aprobada y en la actualidad Suiza tiene aproximadamente un 25% de extranjeros⁶¹.

Una de las problemáticas a las cuales se vio enfrentado el sistema democrático suizo, fue el dilema que se genera “cuando la voluntad de los ciudadanos limita o restringe derechos fundamentales”⁶². En dicho sentido, “el año 2003 se aprobó una importante reforma constitucional que introdujo el numeral 2 al artículo 139 de la carta fundamental suiza (...). Aquél señala que cuando una iniciativa popular no respete el principio de “unidad de la

⁶¹ **RÁMIREZ Nárdiz**, Alfredo. 2009. Democracia participativa. La experiencia española comparada. Op.cit. 186p.

⁶² Se podría citar como ejemplo de lo anterior el referéndum del 29 de noviembre del año 2009, donde la ciudadanía aprobó una reforma constitucional para limitar la libertad religiosa (establecida en el artículo 72 de la Constitución), prohibiendo la construcción de “minarettes” en las mezquitas que se construyan en el futuro en Suiza. **SOTO Barrientos**, Francisco. 2011. Mecanismos participativos como complemento de la acción de los órganos representativos: perspectiva comparada. Op.cit. 64p.

forma”, el de “unidad de la materia” o las disposiciones imperativas del derecho internacional, la Asamblea Federal deberá declararla total o parcialmente nula. Por tanto, el sistema representativo cuenta con una importante herramienta de resguardo frente a situaciones extremas.”⁶³

A niveles estadísticos, puede señalarse que “de las 297 consultas públicas formuladas entre 1848 y 1978 sólo el 7% corresponden a leyes, decretos y tratados ratificados durante este período. A lo largo de estos mismos años se llevaron a cabo en Suiza 125 iniciativas populares y de ellas sólo 74 cubrieron los requisitos para ser llevadas ante la consulta directa del pueblo adoptándose sólo siete.”⁶⁴

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ **RÁMIREZ Nardiz**, Alfredo. 2009. Democracia participativa. La experiencia española comparada. Op.cit. 191p.

Desde un punto de vista más crítico, algunos autores manifiestan la opinión de que experiencias como la de Suiza pueden provocar un efecto contrario al, en teoría, buscado. Es decir, en lugar de hacer que la ciudadanía se involucre cada vez más en su gobierno, lo que puede provocar un exceso de consultas electorales es que los ciudadanos se alejen del mismo más y más ya por hastío, ya por saturación, ya por mero cansancio ante la rutina de tener que votar tantas veces.⁶⁵

A pesar del comentario anterior, no se puede desconocer que Suiza representa el ejemplo más claro de mecanismos de democracia directa y participación ciudadana. Se señala también, que atendiendo al sistema democrático helvético (el cual, desde los años sesenta, tiene repartido el poder entre tres fuerzas políticas, siendo las diferencias en la oferta política casi mínimas), los mecanismos de democracia participativa actuarían como un contrapoder legislativo “que puede obligar al acuerdo entre las fuerzas

⁶⁵ *Ibíd.*

políticas -la conocida como democracia de negociación- con el fin de evitar la apelación a la ciudadanía o que puede permitir soluciones más audaces sin afectar con ello a los equilibrios políticos. En muchos aspectos se podría afirmar que la democracia directa suiza posee, más allá de los ideales de mayor democratización del sistema, un gran componente utilitarista.”⁶⁶

Respecto a **Alemania**, la Constitución de Weimar recogía los siguientes mecanismos de democracia participativa: el derecho a la iniciativa legislativa popular y distintas modalidades de referéndum: el constitucional (para modificar la Constitución), el legislativo (para la ratificación de leyes ordinarias), el de arbitraje (para resolver conflictos entre las cámaras del parlamento), el de revocación del presidente y el local (para que los Estados alemanes pudieran ratificar sus modificaciones territoriales)⁶⁷

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ *Ibíd.*

Se señala que en la actualidad, a efectos de estudiar los mecanismos de democracia participativa, hay que distinguir entre el nivel nacional y los niveles estatal y local. “A nivel federal-nacional el desarrollo de los instrumentos de la democracia participativa en Alemania es casi nulo (es interesante recordar en este sentido que la aprobación por parte de Alemania de la “Constitución Europea” no incluyó ningún tipo de consulta popular nacional como sí sucedió en España, Francia o los Países Bajos) desarrollándose en mucha mayor medida a nivel estatal y a nivel local”⁶⁸.

En cuanto a la situación en **Italia**, se afirma que “en la práctica constitucional italiana, la figura más destacada es el referéndum abrogatorio⁶⁹ (artículo 75 de la Constitución italiana de 1948); permite

⁶⁸ “A modo de curiosidad, es interesante observar que en Alemania cuanto mayor es la localidad, más frecuentes son las peticiones de referendo. Los instrumentos de la democracia participativa son utilizados sobre todo en las grandes ciudades. Las razones de ello habría que buscarlas en que por un lado en las localidades más pequeñas el contacto entre los ciudadanos y los políticos es relativamente estrecho y, por otro, que, a mayor número de habitantes, mayores y más virulentos son los problemas (infraestructuras, por ejemplo)”. *Ibíd.*

⁶⁹ Llamado también “referéndum derogatorio”

derogar de manera total o parcial una ley o un acto con fuerza de ley, cuando así lo soliciten 500 mil electores o cinco Consejos Regionales.”⁷⁰ Esta herramienta de participación reconoce sus límites en las materias sobre las cuales puede versar. Así, el artículo 75.2 de la Constitución, señala que no podrán someterse a referéndum abrogatorio las leyes tributarias y presupuestarias, las de amnistía y de indulto y las de autorización para ratificar tratados internacionales.

A nivel comunitario (dentro de la Unión Europea), el Tratado de Lisboa incorporó la primera forma de participación ciudadana directa en una instancia supranacional: la **iniciativa ciudadana**. Dicha herramienta de participación ciudadana entró en vigencia el 1º de abril de 2012 y permite que un millón de ciudadanos de una cuarta parte, por lo menos, de los Estados miembros de la UE pidan a la Comisión que proponga normas legislativas en

⁷⁰**SOTO Barrientos**, Francisco. 2011. Mecanismos participativos como complemento de la acción de los órganos representativos: perspectiva comparada. Op.cit. 64p. Este autor señala que en las consultas del 12 y 13 de junio del año 2011 se obtuvo la participación de 27 millones de ciudadanos, lo que significó “un antes y un después para el gobierno de Berlusconi”

ámbitos que sean de su competencia. Los organizadores de cada iniciativa ciudadana (un comité de ciudadanos formado, como mínimo, por siete ciudadanos de la UE residentes, por lo menos, en siete Estados miembros distintos) dispondrán del plazo de un año para recoger las firmas y obtener el apoyo necesario. Una vez certificadas por las autoridades competentes de los Estados miembros, se presentan a la Comisión Europea que tiene el plazo de 3 meses para examinar la iniciativa y decidir cómo actuar al respecto.⁷¹ Actualmente se encuentra en pleno proceso de recolección de firmas la iniciativa ciudadana concerniente al agua, cuya premisa es la siguiente: “El agua no es un bien comercial, sino un bien público”⁷²

⁷¹ 2013 AÑO EUROPEO DE LOS CIUDADANOS: ¿Qué significa ser ciudadano europeo? [en línea] <http://www1.dicoruna.es/ipe/publicaciones/publicaciones_ipe/Otras_Publicaciones/Que_Significa.pdf> [consulta: 25 abril 2013]

⁷² Dicha iniciativa ya cuenta con un millón de firmas, y se espera que en septiembre llegue a los dos millones de firmas. Se señala que el objetivo de la campaña es garantizar el servicio a todos los ciudadanos que residen en Europa y el futuro de las próximas generaciones. Aun cuando el derecho humano al agua y el saneamiento está reconocido por la ONU, no se ha materializado en la Unión Europea y no todos los ciudadanos pueden ejercerlo. **En:** Periódico “El País” [en línea] <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/02/27/andalucia/1361962338_788592.html> [consulta: 25 abril 2013]

3.2 Breves comentarios acerca de la experiencia latinoamericana

A nivel latinoamericano, se afirma que “la regulación constitucional al derecho de participación ha sido vertiginosa, y la proliferación de instituciones como la iniciativa legislativa popular, referéndum y plebiscitos, es prácticamente generalizada en las cartas fundamentales de Latinoamérica”⁷³.

Por ejemplo, en **Uruguay**, se contemplan básicamente dos instancias de participación directa: el plebiscito, por el cual se convoca a la ciudadanía para decidir si se aprueba o no un proyecto de reforma constitucional; y el referéndum, por medio del cual la ciudadanía puede manifestarse en contra de una ley previamente aprobada por el parlamento uruguayo. En términos

⁷³**SOTO Barrientos**, Francisco. 2011. Mecanismos participativos como complemento de la acción de los órganos representativos: perspectiva comparada. Op.cit. 68p. El autor hace presente que, sin perjuicio de lo anterior, se pueden observar varias experiencias plebiscitarias, principalmente en consultas de facto, realizadas por gobiernos populistas que se conducen en los márgenes de la legalidad y del Estado de derecho.

concretos, “se ha implementado más de unaquincena de plebiscitos desde el año 1958 (vinculadas todas a desarrollo de derechos como la defensa de jubilados, materias de seguridad social, prohibición de la venta de las reservas naturales de agua y voto de uruguayos en el extranjero”⁷⁴.

En **Bolivia**, el artículo 11 de su nueva carta fundamental, la cual rige desde el año 2009, reconoce como formas de democracia participativa y directa las siguientes: el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. El caso boliviano es complejo de analizar a la luz de la práctica de otros países del cono sur, puesto que en Bolivia existen muchos “intentos por relacionar las instituciones de democracia directa y participativa con otras que derivan de prácticas ancestrales y que buscan dar autonomía a los pueblos y naciones

⁷⁴ *Ibíd.*

indígenas originarias”⁷⁵, y no existen otros antecedentes en la región de esta metodología.

El profesor Francisco Soto Barrientos, quien ha investigado profusamente el tema, señala que debe hacerse una mención especial al reconocimiento constitucional de la revocatoria de mandato en América Latina. Esta herramienta de participación “consiste básicamente en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular mediante referéndum. En la generalidad de los casos esta fórmula participativa se encuentra limitada al ámbito regional o local, salvo en los casos de Bolivia, Ecuador, Venezuela, Perú y Panamá, que sí lo contemplan a nivel constitucional”⁷⁶. Se precisa que en los últimos cuatro países enumerados la revocación de mandato se admite para autoridades nacionales.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ *Ibíd.*

Se puede apreciar que si bien los mecanismos de democracia participativa tienen una consagración legal más bien reciente, en comparación a los países europeos, dichas fórmulas han suscitado mucho interés en los países latinoamericanos y se podría esperar que la utilización de ellas siga en ascenso. Sin perjuicio de lo anterior, en opinión de algunos autores, y teniendo como telón de fondo algunos ejemplos de utilización de dichos mecanismos en países como, por ejemplo, Venezuela (recordar los casos en que Hugo Chávez utilizaba dichos mecanismos para someter a aprobación las reformas constitucionales que deseaba), “debemos reconocer que la precaria situación económica y social de la región, sumada a la inestabilidad política, establece un manto de dudas sobre su adecuada implementación que sólo el tiempo despejará”⁷⁷

⁷⁷ *Ibíd.*

4. Proyectos de ley presentados respecto a la materia. Propuestas y estado de su tramitación

A contar de la reforma constitucional que incorporó la posibilidad de efectuar plebiscitos comunales y consultas no vinculantes, no han sido pocos los intentos de introducir nuevas reformas que permitan cristalizar el anhelo de transformar dichas formas de participación en herramientas efectivamente utilizadas por la comunidad.

La visión de la ciudadanía respecto al plebiscito comunal y la consulta no vinculante también los sindicaron como instrumentos de casi nula utilización. “Esta percepción se confirma con los datos obtenidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional de Chile, entre el período 2000-2004, los que dan cuenta de experiencias de participación ciudadana en los municipios de todo el país, tomando como base nueve instrumentos y

mecanismos de participación ciudadana; en tal contexto el plebiscito comunal fue calificado en el último lugar de implementación por los consultados”⁷⁸.

A continuación se enunciarán brevemente los proyectos de ley presentados respecto a los plebiscitos comunales y/o consultas no vinculantes. Cabe desde ya señalar que todos ellos comparten la idea de robustecer dichas instituciones, proponiendo diversas formas para lograr dicho cometido. Asimismo, se enunciará cuál es el estado actual de su tramitación, de modo de poder concluir si efectivamente dichos intentos de reformas han sido acogidos de manera alguna.

⁷⁸ SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL: “Participación ciudadana en las gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico situación actual”, *Documento de trabajo*, Ministerio del Interior, Santiago, 2004.

4.1) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N° 1231-07: Modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la ley N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con el objeto de ampliar el ámbito y flexibilizar la realización de los plebiscitos comunales

Este proyecto de ley tenía su origen en una moción presentada ante el Senado, en junio de 1994, por el entonces Senador Sebastián Piñera; y contenía la propuesta de modificar varios preceptos de la Ley 18.695, pudiendo señalar como cambios propuestos más trascendentes los siguientes:

“1º Ampliar las materias que pueden ser objeto de un plebiscito comunal, incluyendo la posibilidad que la gente pueda “destituir” a su alcalde, cuando el desempeño de éste sea considerado insatisfactorio (...)

4º Disminuir el plazo dentro del cual no se puede llevar a cabo un plebiscito comunal por su cercanía en el tiempo con una votación popular.

5º Traspasar las funciones que cumplen el Servicio Electoral y su Director en las elecciones y plebiscitos nacionales a las Municipalidades y a los Alcaldes, simplificando la operatoria y abaratando los costos de un plebiscito comunal (...)”⁷⁹

Dicho proyecto critica los requisitos que impone la ley para la celebración de los plebiscitos comunales, señalando que “sin duda que es a nivel comunal, donde los problemas y soluciones más afectan la vida cotidiana de las personas, donde más y mejores canales de participación pueden y deben crearse. Pero es justamente en esa instancia donde la ley pone las mayores trabas para que la democracia participativa sea una realidad”⁸⁰.

⁷⁹ BOLETÍN N° 1231-07. Modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la ley N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con el objeto de ampliar el ámbito y flexibilizar la realización de los plebiscitos comunales.

⁸⁰ Ibíd.

Además, se recalca en dicho proyecto los altos costos de implementación de dichas herramientas democráticas, concluyendo que “todo queda en una mera aspiración programática o declaración de intenciones”⁸¹

Por último, cabe señalar que actualmente dicho proyecto se encuentra archivado, decisión que fue aprobada el día seis de mayo del año 1998⁸². Sin perjuicio de ello, cabe señalar que muchas de las ideas de este proyecto fueron retomadas posteriormente en el Boletín 7308-06, actualmente en tramitación, y que será analizado más adelante.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² SENADO, Tramitación de proyectos [en línea] <<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>> [consulta: 11 abril 2013]

4.2) Proyecto de ley enunciado en el Boletín 4228-06: Facilita la convocatoria a plebiscitos comunales

Este proyecto, cuya tramitación fue iniciada el 14 junio de 2006 por medio de una moción presentada en la Cámara de Diputados, buscaba rebajar el porcentaje de ciudadanos requeridos para una convocatoria a plebiscito por iniciativa ciudadana. De esta forma, proponía el siguiente articulado: "Para la procedencia del plebiscito deberá presentarse la firma de al menos el 5 % de los ciudadanos inscritos en los Registros Electorales de la Comuna"⁸³. El proyecto realiza una fuerte crítica a la eficacia del plebiscito comunal, señalando que "en nuestro país, este por sí modesto instrumento de participación ciudadana, se ha convertido con el correr de los años en letra muerta, pues sólo se hacen consultas puntuales y fragmentarias, sin que

⁸³ BOLETÍN 4228-06: Facilita la convocatoria a plebiscitos comunales.

haya sido posible articular un movimiento que permita a los ciudadanos expresarse (...)”⁸⁴

En cuanto a la tramitación de este proyecto, ésta se encuentra terminada, siendo definitivamente rechazado el día siete de septiembre de 2006⁸⁵. Sin perjuicio de ello, posteriormente, en virtud de la ley 20.500, se logró la modificación anhelada por este proyecto. Pero, en virtud de la Ley N°20.568, se volvió a subir el porcentaje requerido de ciudadanos, al 10% “de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral”.

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ SENADO, Tramitación de proyectos [en línea] <<http://sil.senado.cl/pags/index.html>> [consulta: 12 abril 2013]

4.3) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N° 6566-07: Reforma Constitucional que establece las consultas y plebiscitos comunales vinculantes.

Este proyecto, originado por una moción presentada a la Cámara de Diputados e ingresado a ésta con fecha 16 de junio de 2009, pretende ampliar las facultades del alcalde respecto a los requisitos necesarios para la convocatoria a plebiscito. Así, se señala en el proyecto lo siguiente: “en primer lugar, queremos que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, faculte a los alcaldes para someter a consulta o plebiscitos, materias relevantes para los vecinos, sin necesidad de acuerdo previo con el Concejo o sin que exista requerimiento de un porcentaje de ciudadanos para ello”⁸⁶. Se hace presente que con la actual normativa el problema es que “si no hay acuerdo ni requerimiento del concejo, ni iniciativa de la Comunidad, los ciudadanos de una comuna no podrán ejercer su derecho a participar en

⁸⁶ BOLETÍN N° 6566-07: Reforma Constitucional que establece las consultas y plebiscitos comunales vinculantes.

la decisión de las normas que afectarán directamente su desarrollo individual, social y económico: los instrumentos de planificación territorial comunales”⁸⁷.

Adicionalmente, se propone establecer que el mecanismo de consulta ciudadana sea también vinculante para la ciudadanía. Respecto a ello puede recordarse que dicha herramienta no obliga a las municipalidades, sino que sólo constituye un criterio orientador de los intereses de la ciudadanía.

En cuanto a la fase de tramitación de este proyecto, éste se encuentra en la etapa del primer trámite constitucional, habiéndose dado cuenta de él el día de su presentación y no existiendo ninguna otra actividad al respecto.

⁸⁷ *Ibíd.*

4.4) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N°7014-06: Relativo al carácter vinculante de los plebiscitos comunales.

Este proyecto fue iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Navarro y Girardi; y fue ingresado el 29 de junio del año 2010. La iniciativa de este proyecto de ley surge a consecuencia de ciertos casos en que se pretendido el entorpecimiento de la realización de plebiscitos por razones que los Senadores consideran antojadizas⁸⁸. Se cita como ejemplo el “decreto 5261 de 20 de noviembre de 2009, dictado por el Alcalde de Penco, rechazando la convocatoria de un plebiscito, agregando más requisitos al proceso electoral y condicionando su realización a situaciones no descritas en la ley”⁸⁹. Otro caso es el relativo al “decreto alcaldicio N° 4/244 emanado de la Municipalidad de Vitacura, rechazando la solicitud que hicieran los vecinos para realizar un plebiscito que se pronunciaría sobre la modificación del plan regulador, indicando que la materia plebiscitada debe

⁸⁸ BOLETÍN N°7014-06: Relativo al carácter vinculante de los plebiscitos comunales.

⁸⁹ *Ibíd.*

hacer necesariamente referencia al proyecto en específico de modificación del plan regulador y no la generalidad del plano regulador”⁹⁰. En esta última situación, luego del requerimiento a la Contraloría por parte de los vecinos de dicha comuna, dicho órgano sentenció que la realización de plebiscitos comunales obedece a un mandato constitucional expreso, consignado en el artículo 118 de la Carta Fundamental.

Para precaverse en el futuro de estas posibles situaciones, el proyecto propone modificar el artículo 101 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, sugiriendo un artículo único que prescribe lo siguiente:

"Modifíquese el inciso tercero artículo 101 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695, agregándose al (sic) continuación del punto a parte, que pasa a ser punto seguido, la siguiente frase: "En consecuencia, ni la solicitud ni el resultado del plebiscito podrán ser objeto de calificación o

⁹⁰ *Ibíd.*

reclamo alguno por parte de la autoridad municipal.”⁹¹. Sostienen en la moción que la “institución del plebiscito comunal, además de obedecer a un mandato expreso del constituyente, es una manifestación de ese derecho a participar en las decisiones públicas”⁹², consagrado de forma categórica en el artículo 1º de nuestra Constitución.

Actualmente, el proyecto se encuentra en tramitación, en la etapa del primer trámite constitucional en el Senado, habiéndose dado cuenta de éste el mismo día de su ingreso y sin ninguna urgencia actual asociada⁹³.

4.5) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N°7179-06: Sobre plebiscitos comunales tratándose de proyectos de generación eléctrica

⁹¹ Ibíd.

⁹² Ibíd.

⁹³ SENADO, Tramitación de proyectos [en línea] <<http://sil.senado.cl/pags/index.html>> [consulta: 12 abril 2013]

Este proyecto fue iniciado en Moción de los Senadores Patricio Walker, Ximena Rincón y Jaime Quintana, y fue ingresado a tramitación en el Senado el día siete de septiembre de 2010. La iniciativa tiene como fundamento un pronunciamiento de la Contraloría General de la República, la cual había sido requerida para que se pronunciase sobre la procedencia de realizar un plebiscito en las comunas de la Región de Aysén, para que la comunidad decida sobre la instalación de centrales hidroeléctricas en la zona. En su pronunciamiento, el Contralor General de la República concluye que “las municipalidades no pueden convocar a plebiscitos comunales para que la ciudadanía se pronuncie sobre la instalación de centrales hidroeléctricas en los territorios locales respectivos, por cuanto se trata de una materia que, por regla general, no reúne uno de los requisitos que el artículo 99 de la ley N° 18.695 exige para hacer procedente esa participación ciudadana, cual es que se trate de un asunto propio de la esfera de competencia municipal”⁹⁴.

⁹⁴ BOLETÍN N°7179-06: Sobre plebiscitos comunales tratándose de proyectos de generación eléctrica.

Frente a dicha conclusión, el proyecto pretende la modificación del artículo 99 de la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, agregando un nuevo inciso segundo del siguiente tenor: “Asimismo, podrá someterse a plebiscito la instalación de proyectos de generación de energía en los territorios locales respectivos.”⁹⁵. El proyecto actualmente se encuentra en la etapa de primer trámite constitucional en el Senado, no habiendo ningún tipo de urgencia aparejada a éste⁹⁶.

4.6) Proyecto de ley enunciado en el Boletín Nº 7313-06: Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para facilitar la realización de plebiscitos comunales.

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ SENADO, Tramitación de proyectos [en línea] <<http://sil.senado.cl/pags/index.html>> [consulta: 12 abril 2013]

Este proyecto, originado por una moción presentada a la Cámara de Diputados e ingresado a ésta con fecha 16 de noviembre de 2010, destaca la poca implementación de los plebiscitos comunales, los cuales constituyen una herramienta indispensable en un régimen democrático. Al respecto, dicha moción señala que “este reconocido instrumento de participación, que en países de Europa, como Suiza, tienen el carácter de cotidianos para resolver problemas de las comunas, en nuestro país a caído casi en el desuso, salvo contadas excepciones, ya los alcaldes ni los Concejos municipales no suelen ocupar este valioso instrumento de consulta ciudadana, pues implica un costo para la comuna en su implementación.”⁹⁷

En concreto, el proyecto propugnaba la modificación del artículo 100 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el cual establecía como quórum necesario para la convocatoria de un plebiscito

⁹⁷ BOLETÍN N° 7313-06: Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para facilitar la realización de plebiscitos comunales.

comunal a instancia de la ciudadanía, la concurrencia de “a lo menos el 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal al 31 de diciembre del año anterior (...)”; sugiriendo el proyecto la siguiente disposición: “ARTÍCULO ÚNICO: Modifíquese el Artículo 100 de la Ley Orgánica de Municipalidades cambiando el guarismo 10% por el guarismo 5%”. Respecto a la modificación anhelada por este proyecto, se debe atender a lo señalado previamente en el análisis del Boletín 4228-06.

4.7) Proyecto de ley enunciado en el Boletín N° 7323-06: Modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades con el objeto de ampliar la participación ciudadana en los plebiscitos comunales.

Dicho proyecto, cuya iniciativa correspondió a una moción ingresada a la Cámara de Diputados el día 30 de noviembre del año 2010, tiene como

objetivo principal eliminar algunas limitaciones respecto a los requisitos para la convocatoria a plebiscitos comunales.

El artículo 102 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en sus incisos primero y segundo, señala que: “No podrá convocarse a plebiscito comunal durante el período comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella.

Tampoco podrán celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en que corresponda efectuar elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo período alcaldicio”.

Acorde a este proyecto de ley, dicho artículo debería ser modificado en el sentido de que cuando la convocatoria a plebiscito correspondiere a iniciativa ciudadana, no se aplicaren las restricciones precedentemente

señaladas. De esta forma, proponen agregar un inciso tercero a la norma en cuestión, con el siguiente articulado: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero, las restricciones contempladas en el inciso anterior no se aplicarán cuando la convocatoria a plebiscito corresponda a iniciativa ciudadana”⁹⁸.

Adicionalmente, dicho proyecto hace presente el bajo nivel de participación ciudadana, señalando que es imperioso fomentarla para poder alcanzar ciertos objetivos socialmente deseables, como lo son incrementar la gobernabilidad y mejorar la calidad y eficiencia de la gestión pública. Se señala que la participación ciudadana puede concebirse como “el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental”⁹⁹.

⁹⁸ BOLETÍN N° 7323-06. Modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades con el objeto de ampliar la participación ciudadana en los plebiscitos comunales.

⁹⁹ *Ibíd.*

Actualmente, el proyecto se encuentra en tramitación, en la etapa del primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, habiéndose dado cuenta de éste el mismo día de su ingreso y sin ninguna urgencia actual asociada¹⁰⁰.

4.8) Proyecto de ley enunciado en el Boletín 7308-06: Modifica la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, la ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y la ley N° 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales, en materia de consultas ciudadanas.

¹⁰⁰ SENADO, Tramitación de proyectos [en línea] <<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>> [consulta: 11 abril 2013]

Sin duda alguna, es éste el proyecto de ley más relevante de los últimos años respecto a la materia y el cual ha suscitado una larga discusión parlamentaria aún en curso. Su origen radica en el Mensaje N° 238-358 del Presidente de la República (Sebastián Piñera E.), y dicho proyecto fue ingresado al Senado el día 10 de noviembre de 2010.

Debe recordarse que en la época en la cual el actual Presidente era Senador, él presentó un proyecto de ley respecto a los plebiscitos comunales, en el cual realizaba fuertes críticas a la casi nula implementación de esta herramienta de participación ciudadana. En el Mensaje que dio origen al Boletín 7308-06 nuevamente Sebastián Piñera E. presenta sus comentarios respecto a la escasísima utilización de los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes. Se señala en el Mensaje que, si bien tenemos un marco legal que reconoce la posibilidad de celebrar plebiscitos comunales y consultas no vinculantes, “toda esta filosofía constitucional, que incentiva la

participación de la comunidad local en los asuntos de la comuna, ha sido durante estos veinte años, salvo excepciones, letra muerta”¹⁰¹.

Asimismo, se deja en evidencia el vacío legal existente respecto a la modalidad de la consulta no vinculante. Respecto a ella se declara lo siguiente: “Hasta el día de hoy no existe una regulación legal que se haga cargo de los requisitos y procedimientos relativos a la práctica de “consultas no vinculantes”. Es decir, tenemos un mecanismo de participación contemplado en la Constitución respecto del cual no existe regulación alguna que lo haga ejecutable de forma uniforme en nuestro país”¹⁰².

Otro punto destacable es lo relativo al alto costo económico que implica para cada municipio la implementación de estas herramientas ciudadanas, lo que en la práctica ha generado que sean las comunas de más

¹⁰¹ BOLETÍN 7308-06. Modifica la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

¹⁰² *Ibíd.*

altos ingresos las únicas que han podido reunir los requisitos necesarios y, consecuentemente, poder beneficiarse de estos mecanismos participativos.

Se señala que los dos grandes objetivos perseguidos por el proyecto en análisis son, básicamente: “primero, facilitar la realización de plebiscitos comunales y consultas no vinculantes a nivel local, y, segundo, reducir los costos que esos mecanismos de participación significan para los municipios del país”¹⁰³.

Respecto a las modificaciones específicas propuestas por este proyecto de ley, ellas serán analizadas con mayor detenimiento en el capítulo III de esta memoria, y en el cual se realizará también un análisis crítico de los cambios más relevantes sugeridos por el proyecto de ley en análisis. Cabe mencionar que actualmente dicho proyecto tiene una urgencia actual de

¹⁰³ *Ibíd.*

“suma urgencia” en el Parlamento y que se encuentra en la etapa de discusión del veto en su Cámara de origen¹⁰⁴.

CAPÍTULO II

1. Análisis crítico de los plebiscitos comunales realizados en Chile

¹⁰⁴ SENADO, Tramitación de proyectos [en línea] <<http://sil.senado.cl/pags/index.html>> [consulta: 12 abril 2013]. Según la información de este sitio, con fecha 19 de diciembre de 2012 se realizó la cuenta de las observaciones, pasando el proyecto a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

En Chile, a la fecha, se han realizado sólo cuatro plebiscitos comunales. Las Condes, Zapallar, Peñalolén y Vitacura son las únicas comunas en que esta forma de participación ciudadana ha sido aplicada para tomar decisiones que afectan al desarrollo de quienes allí viven.

1.1 Plebiscito comunal de Las Condes.

El primer plebiscito realizado en Chile surgió durante la regencia de don Joaquín Lavín como alcalde de Las Condes, el año 1994¹⁰⁵. En esa época,

¹⁰⁵ Si bien este es el único plebiscito realizado en la comuna de Las Condes, en los últimos años se han desarrollado consultas ciudadanas en dicha comuna, sin resultar vinculantes, en las que el Alcalde ha buscado obtener la opinión de la ciudadanía sobre una materia particular. Así, por ejemplo, el 18 de agosto de 2006, se votó la idea de cortar el tráfico de automóviles en un perímetro del barrio El Golf (Apoquindo, Gertrudis Echeñique, Renato Sánchez, Callao y El Bosque Sur) para evitar el comercio sexual; el 6 de junio de 2010, se votó la aprobación del proyecto

integraban el Concejo Municipal, además del Edil, los señores Ana María Illanes Oliva (Renovación Nacional), Raúl Torrealba del Pedregal (Renovación Nacional), Francisco de la Maza Chadwick (Independiente), María Herrera Cruz (Unión Demócrata Independiente), José Antonio Gómez (Partido Radical), Florencio Ceballos Bustos (Democracia Cristiana) y Esteban Tomic Errázuriz (Democracia Cristiana)¹⁰⁶.

En el principio de la década del 90, ante el gran aumento de la población y el parque automotriz, la comuna de Las Condes debió enfrentar la necesidad de otorgar un mejor infraestructura vial; sin embargo, los ingresos municipales no podían cubrir los gastos que dichos proyectos importaban. En vista de lo anterior, en Sesión Ordinaria N°67 de 8 de marzo de 1994 del Concejo Municipal de Las Condes se planteó por primera vez la

presentado por la empresa Cencosud, de construir el centro comercial "Jardines de Colón", en el sector Los Dominicos; y el 4 de diciembre de 2011 vecinos del sector San Carlos de Apoquindo votaron acerca de la posibilidad de que el Club Deportivo de la Universidad Católica realizara partidos considerados de alta convocatoria en el estadio que se ubica en la mencionada área.

¹⁰⁶ Fuente: Servicio Electoral.

posibilidad de solicitar a los vecinos su conformidad con el pago de una suma de dinero para cubrir todas las obras viales requeridas en la comuna.

En el Concejo N°68 siguiente, de fecha 15 de marzo de 1994, don Joaquín Lavín concretizó la idea planteada en la Sesión anterior, proponiendo la creación de un Fondo de Inversión en Infraestructura Vial que se compondría por la contribución de todos aquellos automovilistas que utilizaran la red vial de Las Condes. Con todo, atendidas las consecuencias que dicha decisión significaría para los vecinos de la comuna, el Alcalde estimaba pertinente efectuar un plebiscito comunal que sometiera esta medida, a la aprobación o rechazo de los vecinos.

Ante la consulta de cómo se llevaría a cabo esta modalidad, don Joaquín Lavín sostiene que se trataría de un sistema similar al de las concesiones, a saber, la Municipalidad, o una empresa mandataria,

construiría las obras, para después cobrar a los automovilistas por el goce de dicha obra, cada vez que la usaren.

El Concejo Municipal aprobó la propuesta del Alcalde de someter el asunto a plebiscito comunal¹⁰⁷ el día 12 de junio de 1994, pero respecto al texto que se sometería a votación, la discusión fue más extensa.

a) Primer texto.

En principio, en la Sesión Ordinaria N°71, de 5 de abril de 1994, el Alcalde propuso que se sometiera a votación de los habitantes de la comuna, el siguiente texto: “Para enfrentar el déficit de infraestructura vial de la comuna, la Municipalidad de Las Condes pondrá en marcha el siguiente plan:

¹⁰⁷ Existió una firme oposición al plebiscito por parte de los concejales Florencio Ceballos, Esteban Tomic y José Antonio Gómez, quienes además de votar en contra de la iniciativa, redactaron un comunicado a la opinión pública, que no fue recogido en ningún periódico, en el cual manifiestan que su oposición se debe, primero, a que para resolver el problema de la congestión vial, hay dos soluciones complementarias: el mejoramiento del transporte público y la construcción de obras viales, sin embargo, la Municipalidad de Las Condes, no cuenta ni contará, en el futuro previsible, con los fondos para llevar a cabo dichas obras viales prometidas. Por otro lado, consideran que la propuesta fue presentada sin los antecedentes necesarios para respaldarla, especialmente el informe previo del Director Jurídico de la Municipalidad, por lo tanto, la decisión fue inconstitucional. Se dejó constancia de este comunicado en el Acta de Sesión Ordinaria N°72 de 12 de abril de 1994, a solicitud de don Florencio Ceballos.

Los principales focos de congestión se entregarán en concesión a empresas privadas, que construirán los nudos viales correspondientes. Después de efectuadas las obras, éstas se financiarán mediante un pago de los automovilistas que las utilicen equivalente a \$50 diarios (\$1.500 mensuales reajustados anualmente según el IPC). Las obras que se ejecutarán, así como la modalidad específica a través de la cual se efectuará el pago correspondiente, serán acordadas con los Ministerios respectivos y con los otros Municipios”.

Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por los concejales José Antonio Gómez, Esteban Tomic y Florencio Ceballos, argumentando que era necesario coordinar con otros organismos públicos, tales como el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Bienes Nacionales, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte y la Intendencia Metropolitana, además de las demás Municipalidades, ya que la planificación vial de Las Condes se encuentra inserta dentro de los planes generales de la Región Metropolitana.

El concejal Gómez señala que, antes de cualquier decisión, es necesario determinar si las Municipalidades pueden dar en concesión, bienes nacionales de uso público, los cuales, acorde a la Ley Orgánica sobre Municipalidades, sólo les corresponde administrar; y, en caso de ser así, cómo se determinará quiénes deben pagar dicho monto, la forma en que ello se verificará y cómo se fiscalizará el pago.

Con todo, la discusión fundamental surgió respecto a la especificidad requerida en el texto, pues, de acuerdo a la legislación vigente en la época, eran susceptibles de ser sometidas a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal. Dado que era posible que los términos en que se encontraba descrita la propuesta fueran considerados inespecíficos, finalmente se decide consultar opiniones expertas y proponer un nuevo texto en la Sesión siguiente.

b) Segundo texto.

Atendido que la primera propuesta fue rechazada por su falta de especificidad, se modifica el texto, en los siguientes términos: “La Municipalidad de Las Condes enfrentará el déficit de infraestructura vial mediante la construcción de obras nuevas (pasos a nivel o en desnivel en sus distintas modalidades), que den solución a los principales focos de congestión. Estos son Apoquindo-Manquehue, Las Condes-Estoril, Rotonda Atenas, Rotonda Pérez-Zujovic; Colón-Vespucio. Quienes utilicen todas o cada una de las obras terminadas contribuirán a su financiamiento con una cantidad equivalente a un valor actual de \$50.- diarios reajustados anualmente según el IPC. Los proyectos como la modalidad específica de este aporte, serán acordados previamente con los Ministerios respectivos y con otras Municipalidades”.

El Alcalde señala que con esta propuesta se incorporan los lugares específicos en que se realizarían las obras y el tipo de obras, en términos genéricos; asimismo, se mejoró la redacción para evitar conflictos, por ejemplo, si los \$50.- diarios comenzaban a reajustarse una vez que estuvieran hechos los nudos viales o comenzaban a reajustarse desde ese momento.

El concejal José Antonio Gómez manifestó que, tanto la anterior propuesta, como ésta, le parecían equivocadas, pues cuando, en ambos casos, se afirma “La Municipalidad de Las Condes enfrentará el déficit de infraestructura vial”, se está asumiendo que las obras las construirá la Municipalidad con fondos municipales, comprometiéndose de esta manera recursos que no se tienen. Frente a ello, el Alcalde señaló que quienes financiarían las obras serían los vecinos y una de las formas de hacerlo era el sistema de concesiones, pero obviamente no era el único.

Sin perjuicio de la oposición de los concejales Ceballos, Gómez y Tomic, la segunda propuesta de texto fue aprobada en sesión ordinaria N° 72, de 12 de abril de 1994, mediante acuerdo municipal N° 29, con el voto favorable de los concejales Torrealba, De la Maza, Herrera, Illanes y el Alcalde. Mediante el acuerdo N°30 adoptado en la misma Sesión se determina que se deja sin efecto el Acuerdo N°28 de fecha 5 de abril de 1994. Con fecha 25 de abril de 1994, se publicó en los Diarios Oficial y El Mercurio, el Decreto Alcaldicio N°672 que convocaba a plebiscito para el día 10 de julio

de 1994 para someter a consideración del electorado comunal la propuesta previamente citada y aprobada.

Posteriormente, mediante Resolución 871 de 15 de junio de 1994 el Servicio Electoral determinó la cédula oficial de votación que se utilizaría en el Plebiscito Comunal de Las Condes del 10 de julio de 1994, el que debía cumplir las siguientes características de impresión:

- a) La tipografía del Texto Consulta, corresponde a la familia de tipos Switzerland, cuerpo 11 altas.
- b) La tipografía del Título corresponde a la familia de tipos Switzerland, cuerpo 11, altas.
- c) La tipografía de las alternativas "Sí o No" corresponde a la familia de tipos Switzerland Bold cuerpo 12, altas.

En cumplimiento de la legislación vigente¹⁰⁸, el Ministerio del Interior dictó la Circular N°29 de 6 de julio de 1994, que contenía las instrucciones necesarias para el resguardo del orden público en la realización del plebiscito comunal; así por ejemplo, se nombró al Jefe de Fuerzas con atribuciones de Jefe de Plaza, se prohibió la celebración de manifestaciones o reuniones públicas de carácter electoral en el período comprendido entre las cero horas del segundo día anterior al acto electoral (00.00 horas del 8 de Julio de 1994) hasta cuatro horas después de haberse cerrado la votación en las mesas receptoras de sufragios de la Comuna de Las Condes; y se prohibió, en todo tiempo, la propaganda con pintura y carteles o afiches adheridos en los muros exteriores o cierros, postes, puentes, calzadas, aceras, en instalaciones públicas y en los componentes del equipamiento o mobiliario urbano, tales como fuentes, estatuas, jardines, escaños, semáforos y quioscos.

Llegado el día del plebiscito, participó en éste el 72,32% de los inscritos en los Registros Electorales de la comuna, otorgándole en consecuencia

¹⁰⁸ Artículo 112 de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios

fuerza vinculante a sus resultados; éstos indicaron que una mayoría del 61,75% de los votos válidamente emitidos aprobó la propuesta, mientras un 38,25% de los votantes la rechazó; por su parte, los votos nulos y blancos ascendieron a un 3%¹⁰⁹.

En términos generales, el desarrollo del procedimiento fue normal, sin embargo, ocho mesas de la circunscripción El Golf no se constituyeron por ausencia de sus vocales, lo que impidió el sufragio de más de dos mil ciudadanos.

En vista de ello, el Tribunal Calificador de Elecciones acordó dejar constancia, en su sesión del día 20 de julio de 1994, “de la grave e inédita situación producida” y denunciar estos hechos al Servicio Electoral para que impulsara las sanciones legales correspondientes.

¹⁰⁹ A pesar de la aprobación por parte de la ciudadanía de la propuesta alcaldía, y que su resultado fuese vinculante; en la práctica dicha decisión no tuvo ningún efecto, dado que nunca se implementó ninguna de las medidas propuestas. Adicionalmente, debe señalarse que la adopción de dicha medida eventualmente hubiera presentado problemas de constitucionalidad.

1.2 Plebiscito de Zapallar.

El año 2003, mediante resolución del Director de Obras Municipales de la comuna de Zapallar, se aprobó la construcción de un condominio de 168 departamentos distribuidos en 10 edificios de 4 pisos, un centro de convenciones y una capilla, todas las cuales se emplazarían en la cota 180 metros sobre el nivel del mar, en el sector del cerro El Boldo de dicha comuna.

Ante la presión de los habitantes de Zapallar, quienes se manifestaron en contra de la construcción del Proyecto referido, el Alcalde de la época, don Federico RingelingHunger, dejó sin efecto la aprobación de la Dirección de Obras¹¹⁰, decisión refrendada por la mayoría del concejo

¹¹⁰ El Alcalde señala que el plano regulador de la comuna de Zapallar exige pendientes negativas a cualquier construcción entre la carretera y el mar, asegurando la vista a todos quienes transitan

municipal¹¹¹ compuesto por los señores José Silva Berríos (Partido Socialista), Alfredo Carvajal Oyarzún (Renovación Nacional), Carlos Rencoret González (Independiente), Iván Apablaza Chacona (Independiente) y Pablo Barrera Figueroa (Independiente).

En sesión N°9 del Concejo municipal de Zapallar de 5 de mayo de 2003, el concejal Silva propone que se convoque a un plebiscito para que la comunidad decida sobre la materia del proyecto El Boldo. El Concejo acuerda definir el llamado a plebiscito, el texto y la fecha para la próxima sesión.

por ella. El pleno respeto al plano regulador de Zapallar es un requisito que debe ser asumido por todas las inmobiliarias que pretendan construir en la zona, como también por las autoridades actuales y futuras de la comuna. Cualquier decisión que afecte la necesaria transparencia y respeto por la comunidad será fuertemente resistida por ella.

¹¹¹ Los concejales Apablaza y Barrera interpusieron demanda por notable abandono de deberes en contra del alcalde Federico Ringeling, entre varias razones, por su posición frente al proyecto El Boldo y las modificaciones al plan regulador de Cachagua. Si bien en primera instancia el Tribunal Calificador de Elecciones de Valparaíso denegó la acusación, el Tribunal Calificador de Elecciones Nacional revocó la decisión ordenando la destitución del alcalde de su cargo y ordenándole la prohibición de desempeñar cargos públicos por el plazo de 5 años.

Atendido lo anterior, en sesión N°10 de 12 de mayo de 2003, el concejal Silva, a quien se suman los concejales Rencoret y Carvajal, proponen el siguiente texto: “Respalda la política municipal en cuanto a asegurar la protección de los bosques nativos sobre el límite urbano, en el borde costero de la comuna”.

El concejal Barrera considera que debe informarse mejor a la comunidad sobre los beneficios o ingresos que el proyecto El Boldo traerá al Municipio, pero a ello el concejal Rencoret responde que no se votará a favor o en contra del proyecto El Boldo, sino sobre la política de la Municipalidad en general, para mantener los bosques.

Se sometió a votación el llamado a plebiscito, tanto en el texto referido, como en la fecha que se propone, esto es, el 31 de agosto de 2003 y ésta es aprobada con el voto a favor de los concejales Silva, Rencoret,

Carvajal y del Alcalde; por su parte, se abstuvieron los concejales Apablaza y Barrera.

No obstante lo anterior, aun habiéndose aprobado la moción, el texto y la fecha del plebiscito, se advierte en la sesión Ordinaria N° 11, de 2 de junio de 2003, que el acuerdo alcanzado en la reunión anterior no es posible de ejecutar pues se incumplió la ley en dos aspectos, a saber: (a) el plebiscito debe realizarse dentro de los 60 y 90 días hábiles contados desde la publicación del decreto que lo convoca y (b) el plebiscito debe ser realizado un día domingo, no sábado como se ordenó.

El Alcalde señala que el plebiscito se informará a toda la comunidad asistiendo a reuniones o casa a casa, debiendo aclarar las afirmaciones falsas sobre que en Zapallar no se podrá construir más o que se detendrá el progreso, pues lo que busca el plebiscito es apoyar la política de protección a

la comuna de Zapallar y de desarrollo de ésta. En lo que se relaciona con el proyecto El Boldo, en particular, se dejaría claro que no cumple con las normas pues se emplaza en su totalidad en áreas de restricción establecidas sobre la cota 180.

En esta sesión N°11, mediante acuerdo N°6 del Concejo Municipal, se somete nuevamente a votación el texto del plebiscito, el que resulta aprobado en los mismos términos que la vez anterior y se propone como fecha para su realización el día 31 de agosto de 2003, propuesta que resulta también aprobada por la mayoría de los concejales, con la abstención de los concejales Barrera y Apablaza.

Mediante Decreto N° 784 de 13 de junio de 2003, publicado en los Diarios Oficial y El Observatorio, se convoca definitivamente al plebiscito en los términos contenidos en el Acuerdo N°6 ya descrito.

Complementando el Decreto señalado, con fecha 15 de julio de 2003, se publica la Resolución Nº 875, en que el Servicio Electoral determina que la cédula oficial de votación que se utilizará en el Plebiscito Comunal de Zapallar del 31 de agosto de 2003, tendrá las siguientes características de impresión:

- a) La tipografía de todos los textos corresponde a la familia de letras Helvética;
- b) La tipografía de las letras que identificará el texto de consulta corresponde a Helvética Normal, cuerpo 15, altas;
- c) La tipografía de las letras que identificará las alternativas "Sí" o "No" corresponde a Helvética Bold, cuerpo 15, altas;
- d) En la parte superior de la cara impresa se estampará la expresión, en texto tramado a un 60%, "Plebiscito Comunal de Zapallar" y el año "2003", en letra Helvética Bold, cuerpo 28, altas, anchura 78%.

La Resolución N°662 del Servicio Electoral, de 28 de junio de 2003, determina que funcionará sólo un Colegio Escrutador en el plebiscito de la comuna de Zapallar y las siguientes mesas:

Mesas Varones	Zapallar	6
	Catapilco	3
Mesas Mujeres	Zapallar	5
	Catapilco	3
Total Mesas		17

Posteriormente, con fecha 25 de agosto de 2003, se dicta Circular N°42 del Ministerio de Interior, que contiene las disposiciones para el resguardo del orden público que deberán respetarse en el plebiscito comunal.

Llegado el día del plebiscito participaron en éste un total de 3.340 vecinos de la comuna de Zapallar inscritos en los Registros Electorales quienes acudieron a las urnas de los locales de votación habilitados en las dos circunscripciones de la comuna: Zapallar y Catapilco.

Del total de votantes, 2.630 votos, equivalentes al 78,5% de los votos válidamente emitidos optaron por dar el "Sí" a la política municipal, mientras que 718 votos, equivalentes al 21,5% de todos los válidamente emitidos, optaron por el "No". Habiendo votado más del cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en los registros de la comuna, la decisión fue vinculante para el municipio.

Consultado acerca del resultado, el Alcalde Federico Ringeling señaló que "la ciudadanía ha respaldado amplia y nítidamente la actual política

municipal de desarrollo urbano, de tal modo que ha dejado muy en claro que las empresas e inversionistas no pueden pretender que se les autorice a desarrollar proyectos inmobiliarios en las áreas protegidas por tratarse de recursos naturales que son muy valiosos para la zona y para todo el país".

De lo expuesto, es posible concluir que, tanto en el plebiscito de Las Condes como en el de Zapallar, se puede desprender que los planteamientos formulados no buscan que la ciudadanía ejerza soberanía, sino mas bien:

(a) obtener un respaldo ciudadano a propuestas o políticas emprendidas por el Alcalde, lo que transforma al edil en un agente parcial en la promoción de la votación; y (b) obtener respaldo democrático para fortalecer la posición del municipio ante otros niveles de gobierno y administración que pueden tomar decisiones que inciden sobre la comuna.

1.3 Plebiscito comunal de Vitacura.

El plebiscito realizado en la comuna de Vitacura el año 2009 tuvo su origen en una carta de los vecinos de la comuna, reunidos en la Agrupación Vecinal "Salvemos Vitacura", de fecha 20 de diciembre de 2006, en la cual solicitan al Alcalde, don Raúl Torrealba, que se convoque a plebiscito para que los vecinos con derecho a voto de la comuna se pronuncien “sobre todas y cada una de las modificaciones del Plan Regulador en estudio y en trámite, que cambien las condiciones de edificación y usos de suelo”¹¹².

Sin embargo, mediante Decreto N°244 de 25 de enero de 2007 el Alcalde rechazó la solicitud de los vecinos de Vitacura de que se convocara a plebiscito en materia de modificaciones al Plan Regulador Comunal. La decisión se basó principalmente en el informe del Jefe de la División de

¹¹² En dicha época, existían en la oficina de Asesoría Urbana siete modificaciones en trámite ya iniciadas al Plan Regulador de Vitacura, a saber: (1) Eliminación área de riesgo R4 y artículo 18; (2) Isabel Montt; (3) Texto Refundido; (4) Normas de Publicidad; (5) Costanera Sur Oriente; (6) Escrivá de Balaguer Oriente y (7) Kennedy Oriente.

Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, contenido en el oficio N° 37 de 2007, el cual concluye que la materia plebiscitada debe contener necesariamente una referencia al proyecto específico de modificación del Plan Regulador, y no a la totalidad de las iniciativas de modificación, como ocurriría con la solicitud de los recurrentes.

Ante la negativa, los vecinos se dirigieron a la Contraloría General de la República solicitando un pronunciamiento acerca de la legalidad del decreto municipal N° 4/244, de 2007, sosteniendo que los argumentos esgrimidos por la autoridad municipal para rechazar la solicitud de plebiscito no se ajustan a derecho, por cuanto se basan en cuestionamientos infundados a la solicitud y a sus antecedentes, y en el informe del Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que consideraban que fue emitido fuera del ámbito de sus atribuciones, todo lo cual sólo pretendía impedir la participación ciudadana.

La Contraloría dirimió este conflicto mediante el Dictamen 46.097 de 12 de octubre de 2007, en que ordena que el Municipio debe dejar sin efecto el

decreto N° 4/244, de 2007, por no ajustarse a derecho, y proceder, a la brevedad a dictar el decreto a que alude el artículo 101 de la ley N°18.695, señalando la o las cuestiones específicas a plebiscitar de acuerdo a los criterios expresados en el presente pronunciamiento, debiendo informar a esta Contraloría General, en el plazo de diez días, acerca de las medidas adoptadas. Lo anterior pues, consideró que el carácter indeterminado que tendría la solicitud de los vecinos, motivo por el cual se rechazó, no es tal, sino que se trata, en realidad, de un problema de grado de especificación en la solicitud de los vecinos, y no de ausencia de la materia que se quiere plebiscitar, por lo que el deber que pesa sobre los órganos del Estado en orden a asegurar la participación de los ciudadanos, obligaba al alcalde a: dictar el decreto de convocatoria pertinente, a señalar la o las cuestiones específicas que, a su juicio, se requerían someter a votación en el contexto de la solicitud presentada y bajo la buena fe que orienta la aplicación de las potestades públicas, sin perjuicio de que dentro del plazo que la ley le da para dictar ese decreto, promueva las instancias que estime convenientes con el objeto de lograr una mayor precisión sobre la materia objeto del requerimiento.

Por lo tanto, si bien el o los asuntos a consultar en el plebiscito deben ser formulados a la ciudadanía de manera unívoca, clara y precisa, a fin de que tengan certeza absoluta al manifestar su voluntad de aprobación o rechazo, no es dable exigir ese grado de determinación en la solicitud de los vecinos, como se pretendió por el municipio, ya que no se trata de que el alcalde, en el decreto de convocatoria, se limite a transcribir el contenido de esa solicitud, sino que debe traducirla en consultas concretas que reúnan esas características de claridad y precisión. Lo anterior se corrobora si se considera que la determinación de los asuntos específicos a plebiscitarse no sólo es un aspecto que el legislador haya dejado entregado a la exclusiva responsabilidad de los ciudadanos requirentes, sino que también es un asunto que compete al alcalde, por cuanto el artículo 101 de la ley N° 18.695, citado precedentemente, preceptúa que corresponde a esa autoridad edilicia establecer en el decreto de convocatoria "la o las cuestiones sometidas a plebiscito", es decir, la determinación de que se trata es uno de los requisitos que debe reunir el decreto alcaldicio de convocatoria.

Posteriormente, mediante Dictamen N° 55.024 de 4 de diciembre de 2007 la Contraloría General de la República precisó el dictamen N°46.097 de

fecha 12 de octubre de 2007, a solicitud del Alcalde, afirmando que la autoridad edilicia debía proceder "a señalar la o las cuestiones específicas que, a su juicio, se requerían someter a votación en el contexto de la solicitud presentada y bajo la buena fe que orienta la aplicación de las potestades públicas, sin perjuicio de que dentro del plazo que la ley le da para dictar ese decreto, promueva las instancias que estime conveniente con el objeto de lograr una mayor precisión sobre la materia objeto del requerimiento". Además, ante la consulta del Alcalde sobre si resulta procedente que el plebiscito se realice en el transcurso del año 2007¹¹³, la Contraloría expuso que, atendido que el inciso final del artículo 102 de la ley N° 18.695, el cual dispone que el Servicio Electoral y las municipalidades deben coordinarse para la programación y realización de los plebiscitos, previamente a su convocatoria, no le corresponde fijar el momento preciso en que corresponde efectuarse el plebiscito, ya que es una materia que la ley ha entregado al referido Servicio Electoral en coordinación con el respectivo municipio.

¹¹³ Tanto el alcalde como los vecinos recurrentes estiman que ello no resulta posible atendido que el breve tiempo que resta para el término del año en curso impide cumplir con los plazos legales, y que tampoco podría realizarse el año 2008, por corresponder a un año de elecciones municipales, de modo que debería realizarse sólo en el año 2009.

Sin embargo, los vecinos de la comuna acudieron nuevamente a la Contraloría reclamando en contra de diversas actuaciones de la Municipalidad de Vitacura, por cuanto estimaban que a través de ellas esa entidad edilicia limitaba el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar del plebiscito que debía realizarse en esa comuna.

Específicamente señalaron, en primer lugar, que el Municipio manifestó que las materias respecto de las cuales se debe llamar a plebiscito son las modificaciones al Plan Regulador de Vitacura correspondientes a los sectores de Kennedy Oriente y Escrivá de Balaguer, lo que consideran que no se ajusta a derecho, toda vez que, según expresan, el alcalde no tiene facultades para acotar la convocatoria al plebiscito, cuyo objeto estaría ya determinado en el requerimiento ciudadano y abarcaría todas las modificaciones al aludido instrumento de planificación, en estudio o en trámite, que cambien las condiciones de edificación y usos de suelo. Por otra parte, señalaron que la municipalidad ha dado inicio a nuevas modificaciones al Plan Regulador Comunal, en sectores como Alonso de Córdova-Bicentenario, Santa María de Manquehue-Carolina Rabat, Clínica Vitacura y

Colegio San Esteban, lo que estiman improcedente, por cuanto, según indican, tales modificaciones debían también ser materia del plebiscito.

Mediante dictamen N°42.828 de fecha 10 de septiembre de 2008, la Contraloría General de la República precisó el dictamen N°55.024 de fecha 4 de diciembre de 2007 y determinó, por una parte, que el Alcalde de la Municipalidad de Vitacura, al señalar las materias objeto del aludido plebiscito, debía tener en consideración los sectores especificados por los vecinos en la solicitud de convocatoria respectiva; que los reclamos en relación con el referido proceso plebiscitario, deben, en principio, ser resueltos por los organismos competentes en conformidad con los procedimientos establecidos en la ley; y, por último, que la procedencia del plebiscito no obstaba a que el municipio, en ejercicio de sus atribuciones de planificación territorial de la comuna, diera inicio a nuevas modificaciones al Plan Regulador Comunal, las que, eventualmente, podían verse alteradas por sus resultados.

En cumplimiento de las órdenes de la Contraloría, el Municipio celebró reuniones de coordinación del plebiscito con el Servicio Electoral los

días 7 de noviembre y 11 de diciembre de 2008; y con los peticionarios de la solicitud del plebiscito, los días 21 de noviembre, 19 de diciembre de y 23 de diciembre de 2008.

En vista de la solicitud de los vecinos, mediante acuerdo N°2.574 adoptado en la sesión extraordinaria N°6 del Concejo Municipal, celebrada con fecha 1° de diciembre de 2008, se dejó sin efecto toda modificación en trámite en el sector Escrivá de Balaguer Oriente por no reunirse las condiciones legales que le daban su fundamento.

El decreto alcaldicio N°3/422 de fecha 12 de diciembre de 2008 se dirigió a los peticionarios de la solicitud de plebiscito, requiriendo su opinión de las materias a consultar, para trabajar en conjunto determinando las materias que serían incluidas.

De todas las reuniones se logró finalmente un consenso acerca de que los sectores de la comuna en que se generaba controversia entre vecinos, eran dos sectores específicos, esto es, Escrivá de Balaguer Oriente y Kennedy

Oriente, no siendo pertinentes incluir las restantes modificaciones en trámite, por una parte, porque no fueron motivo de controversia por la comunidad y, por otra, porque no fueron determinadas o singularizadas en la solicitud. No obstante, pese a no encontrarse en trámite, ni requerida y tampoco ser un área en que se hubiera manifestado controversia, se consideró pertinente incluir el sector de Nueva Costanera y Alonso de Córdova, dado que allí se planteaba modificar alturas de edificación cercanas a barrios residenciales de baja altura.

El Decreto N°3 de la Municipalidad de Vitacura de fecha 2 de enero de 2009 convocó a plebiscito Comunal, el día domingo 15 de marzo de 2009, señalando que las materias a plebiscitar eran:

Materia N° 1: Actualmente el Plan Regulador de Vitacura, dispone para el sector comprendido entre las calles Av. San Josemaría Escrivá de Balaguer por el norte, Las Encinas y Dr. Almeyda por el sur, Guaraníes por el oriente y el Club de Polo San Cristóbal por el poniente, dos pisos más uno retirado y uso vivienda, no existiendo a la fecha una modificación en trámite.

No obstante lo anterior, el Alcalde y la unanimidad del Concejo Municipal acordó proponer a los vecinos de la comuna la posibilidad de modificar el Plan Regulador en el área indicada, que permitiría la construcción de cuatro hasta seis pisos como máximo y uso de suelo vivienda, incluidos todos los beneficios consignados en la ley.

Conforme con lo anterior, procede que la comunidad se pronuncie marcando la preferencia sí, o no, respecto a si está o no de acuerdo con la modificación propuesta.

Materia N° 2: Actualmente el Plan Regulador de Vitacura, dispone para el sector comprendido entre las calles Av. Kennedy por el sur, Fernando de Argüello y Tupungato por el norte, Benito Juárez por el poniente y Corte de Apelaciones por el oriente, siete pisos más uno retirado y uso de suelo preferentemente vivienda y equipamiento vecinal.

No obstante lo anterior, a la fecha, existe en tramitación una propuesta de modificación al Plan Regulador Comunal, solicitada por vecinos, para el

sector ya indicado. Dicha propuesta de modificación contempla permitir edificios de hasta doce pisos y uso residencial, equipamiento vecinal y oficinas, con la exigencia de generar áreas verdes y mejorar el espacio público. Conforme con lo anterior procede que la comunidad se pronuncie marcando la preferencia sí, o no, respecto a si está o no de acuerdo con la modificación propuesta.

Materia N° 3: Actualmente el Plan Regulador Comunal, dispone para el sector de Alonso de Córdova y Nueva Costanera alturas de edificación entre dos pisos (más uno retirado) y doce pisos (más uno retirado).

A la fecha existe en tramitación una propuesta de modificación al Plan Regulador, solicitada por vecinos, para el sector ya indicado. Dicha propuesta contempla indistintamente menores y mayores alturas. En consecuencia, se propone: en Nueva Costanera aumentar la altura de cinco y siete pisos (más uno retirado) a nueve pisos (más uno retirado); en las intersecciones de Alonso de Córdova con Av. Vitacura y Av. Américo Vespucio aumentar la altura hasta doce pisos (más uno retirado); y en todo el frente de Alonso de Córdova

disminuir la altura de cinco, siete y doce pisos (más uno retirado) a un máximo de tres pisos. Todo lo anterior, con la exigencia de remodelar el espacio público bajo el concepto de boulevard comercial.

Conforme con lo anterior, procede que la comunidad se pronuncie marcando la preferencia sí, o no, respecto a si está o no de acuerdo con la modificación propuesta.

Llegado el día del plebiscito éste resultó vinculante pues votó más del 70% de la población de la comuna inscrita en los Registros Electorales resultando vencedora la opción “No” en las tres materias que fueron consultadas; en la materia N°1 la opción “No” obtuvo el 79,76% de los votos válidamente emitidos, en la materia N°2 obtuvo el 76,52% de los votos y en la materia N°3 el 70,41% de los votos, lo que constituyó una gran derrota para el Municipio de Vitacura.

De todas maneras, el plebiscito de Vitacura tiene la particularidad de ser el primero en que los mismos habitantes de la comuna solicitaron su

realización y el primero en que realmente se dejó a la decisión de los vecinos el futuro de proyectos de la comuna, es decir, fueron ellos quienes ejercieron la soberanía a nivel comunal.

1.4 Plebiscito comunal de Peñalolén.

En sesión ordinaria N°88 del Concejo Municipal de Peñalolén, de 19 de mayo de 2011, consta que éste aprobó, con el voto a favor de todos los concejales, “la idea de legislar para someter a plebiscito comunal la proposición del Plan Regulador Comunal, facultando al señor Alcalde para realizar todas las gestiones necesarias para dar curso a ello, dentro de la normativa legal y reglamentaria vigentes”.

Posteriormente, con fecha 11 de agosto del año 2011, siete dirigentes vecinales de la comuna de Peñalolén, agrupados en el “Consejo de Movimientos Sociales de Peñalolén”, entregaron una carta al Municipio, encabezado por el Alcalde don Claudio Orrego, solicitando la realización de

un proceso plebiscitario a la cual acompañaron documentos en los que constaban las firmas, extendidas ante notario público, de 5.447 personas, quienes solicitan expresamente que “el alcalde someta al voto ciudadano las modificaciones al Plan Regulador Comunal de Peñalolén que cambia las condiciones de edificaciones, uso de suelo y vialidad”.

Pese a la recepción de la referida carta, en la sesión Ordinaria N° 99, de 1 de septiembre de 2011, el Concejo Municipal acordó, con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes, aprobar la propuesta del Alcalde, en el sentido de convocar oficialmente a plebiscito comunal, señalando que la materia sometida a dicha votación dice relación con la propuesta de modificación del Plan Regulador Comunal de Peñalolén.

En cumplimiento de dicho acuerdo, el Alcalde, mediante decreto N° 1.300, de 8 de septiembre de 2011, convocó a plebiscito comunal para el día 11 de diciembre de 2011, disponiendo que por acuerdo del concejo municipal se sometía a votación de los ciudadanos lo siguiente: “Aprueba la propuesta de modificación del Plan Regulador Comunal de Peñalolén”.

Sin embargo, atendido que el plebiscito fue convocado por el Concejo Municipal, ignorando la moción de la ciudadanía, los concejales Lautaro Guanca Vallejos y Juan Vera Carrasco, realizaron, por separado, presentaciones ante la Contraloría General de la República, a fin de que ésta se pronunciara sobre la actuación del alcalde de dicho municipio en orden a no dictar, en su oportunidad, el decreto alcaldicio convocando a plebiscito comunal en conformidad con el requerimiento ciudadano.

En el mismo sentido, para evitar que el proceso fuere objeto de acusaciones, el Alcalde también solicitó un pronunciamiento a la Contraloría General de la República, para que dilucidara si la forma de proceder fue correcta o si debió haberse convocado a plebiscito exclusivamente por el requerimiento ciudadano.

Mediante Dictamen N°65.346 de 17 de octubre de 2011, la Contraloría, haciéndose cargo de todas las presentaciones referidas al tema, señaló que el objeto último de los dos procesos iniciados en Peñalolén, es que

la comunidad local se pronuncie a través de un plebiscito sobre la modificación del plan regulador comunal. La iniciativa ciudadana no enervaba la posibilidad de que se plantee una solicitud de convocatoria por otro de los legitimados legalmente para ello, respecto del mismo tema, por lo que el referido requerimiento ciudadano no podía entenderse como un impedimento para que operasen los otros mecanismos previstos en ese precepto, toda vez que la regulación contenida en los artículos 99 y siguientes de la ley N° 18.695 no establecía que estos sean excluyentes unos de otros. De este modo, era perfectamente posible sostener que el requerimiento formulado por la comunidad local en orden a que se convocara a un plebiscito, era conciliable con el llamado aprobado por el decreto alcaldicio a iniciativa del edil, en ejercicio de la potestad que, previo acuerdo del concejo, le confería el citado artículo 99.

La Contraloría señala que, en consideración a la similitud de las materias en que incidirían las convocatorias a plebiscito¹¹⁴ que tendrían lugar

¹¹⁴ En efecto, el plebiscito convocado por el alcalde, referido a la aprobación de la propuesta de modificación del plan regulador comunal, según se advierte de la resolución exenta N° 20/2011, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana de Santiago, que califica

en la especie, los costos involucrados en este tipo de procesos, y lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 102 de la ley N° 18.695, según el cual, en lo pertinente, no procede celebrar plebiscitos sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo período alcaldicio, el Municipio de Peñalolén debía proceder al efecto a través de la realización de un solo acto plebiscitario, a fin de que su actuación dé plena observancia a los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y coordinación que, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 3°, inciso segundo, 4° y 5° de la ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, deben regir a los órganos integrantes de la Administración del Estado. Con todo, correspondía al Alcalde, en cuanto titular de la potestad, determinar si, atendidos los hechos expuestos, modificaría la convocatoria ya efectuada,

ambientalmente el respectivo proyecto de modificación, por una parte, considera, en el plano de zonificación PRCP-ZON-01, la apertura de una vía de 20 metros de perfil sobre el canal Las Perdices -entre las avenidas José Arrieta y Grecia-; y, por otra, propone en la Ordenanza Local y en los planos de zonificación PRCP-ZON-01 y PRCP-ZON-02, un área A1 residencia mixta, con una densidad de 1.600 habitantes por hectárea, en el borde alledaño a la circunvalación Américo Vespucio, entre las avenidas José Arrieta y Departamental; se refiere a aspectos vinculados directamente con lo planteado por la solicitud de los vecinos. Además, tal propuesta mantiene, en el plano de zonificación PRCP-ZON-01, el Parque Comunal en el sector comprendido entre las vías José Arrieta, Volcán Antuco, Consistorial y el Canal San Carlos –incluido en el Plan Regulador Comunal de Peñalolén vigente por medio de la modificación aprobada por el decreto alcaldicio N° 2.100/5247, de 2005, publicada en el Diario Oficial de fecha 26 de noviembre de 2005-, excluyendo de ese modo, la alternativa planteada por el requerimiento vecinal, de cambiar el 50% de la superficie del parque a uso de suelo habitacional.

desagregando los puntos a que se refieren los vecinos o mantiene el llamado, debiendo al efecto, emitir, a la brevedad, un acto administrativo fundado que así lo manifieste¹¹⁵.

Atendido lo anterior, con fecha 11 de octubre de 2011, el Alcalde celebró un convenio con el Servicio Electoral en virtud del cual, para solventar todos los costos en que éste organismo incurriría en la preparación del Plebiscito, la Municipalidad de Peñalolén puso a su disposición \$46.799.748.-, gastos que deberían ser rendidos dentro de los 60 días siguientes a la celebración del Plebiscito.

Atendido lo dispuesto por la Contraloría, mediante Decreto N° 1300/5.276 de 19 de octubre de 2011, se explica todo el procedimiento surgido a raíz del requerimiento de los vecinos de Peñalolén y se expone que, examinada la solicitud de la ciudadanía contenida en el listado de firmas y en

¹¹⁵ No obstante, la autoridad alcaldía debió emitir un acto administrativo relativo a la solicitud de los vecinos, toda vez que, conforme lo prescrito en el artículo 101 de la ley N° 18.695, recepcionado por el municipio un requerimiento ciudadano para convocar a plebiscito formulado por al menos el 5% de los ciudadanos inscritos, respecto a las temáticas que dicha norma señala, entre ellas la modificación al plan regulador, corresponde convocar a plebiscito dentro de los 10 días siguientes, a fin de hacer efectiva tal participación ciudadana, en los términos que la ley expresa.

la carta que le acompaña, se constató que el requerimiento suscrito por los ciudadanos se comprende en el llamado a plebiscito acordado por el Alcalde con acuerdo del Concejo. En consecuencia, declara que dicho acto administrativo reconoce, por una parte, el requerimiento ciudadano de llamado a plebiscito y, por la otra, ratifica el llamado a plebiscito, aprobado el 1 de septiembre de 2011, para el 11 de diciembre de 2011 por referirse ambas convocatorias a una misma materia, dictando al efecto lo siguiente: “Apruébese el requerimiento formulado por la ciudadanía de Peñalolén para realizar un plebiscito que someta a votación la modificación al Plan Regulador Comunal. Habiéndose aprobado por el H. Concejo Municipal, con fecha 1 de septiembre de 2011, la realización de un plebiscito comunal sobre la misma materia para el día 11 de diciembre de 2011, manténgase la convocatoria y el llamado a plebiscito en los términos aprobados por el referido Concejo, esto es, someter a votación de los ciudadanos la siguiente pregunta: "Aprueba la propuesta de modificación del Plan Regulador Comunal de Peñalolén"”.

Por lo tanto, finalmente se ratifica la convocatoria a plebiscito aprobada mediante decreto alcaldicio N° 1.300/4.408, de 1 de septiembre de 2011, publicada en el Diario Oficial del 8 de septiembre de 2011.

Atendido lo anterior, con posterioridad, el Servicio Electoral determinó las materias necesarias para que el proceso se llevara a cabo en orden. De esta manera, mediante Oficio Ordinario N° 7027, de fecha 12 de septiembre de 2011, informa el Cronograma de Actividades relativas al plebiscito comunal de Peñalolén; mediante resolución N° 2.334, de fecha 13 de septiembre de 2011, determinó las mesas receptoras de sufragios para el plebiscito comunal de Peñalolén; mediante la resolución N° 2.335, de fecha 14 de septiembre de 2011, determina los Colegios Escrutadores; y por último, mediante Resolución N° 2682 de 15 de noviembre de 2011 fijó la cédula oficial de votación, la cual tendría las siguientes características de impresión de datos:

- a) La tipografía de todos los textos corresponderá a la familia de las letras Arial;
- b) La tipografía de las letras que identificará el texto de la consulta en la cédula, corresponderá a Arial, cuerpo 14;
- c) La tipografía de las letras que identificará las opciones "SI" o "NO", corresponderá a Arial Negrita, cuerpo 12, altas; y
- d) En la parte superior de la cara impresa se estampará la expresión "Plebiscito Comunal Peñalolén", en letra Arial Negrita, cuerpo 19, altas.

Llegado el día de la votación acudieron a votar 74.501 ciudadanos, resultando vencedora la opción "No" con el 51,94% de los votos válidamente emitidos, siendo el resultado vinculante tras haber votado más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna. Los votos blancos sumaron 860 mientras los nulos, 2.533.

Al igual que en el plebiscito comunal de Vitacura, en Peñalolén el Alcalde sufrió un revés frente a la opinión ciudadana, que en definitiva se manifestó contraria a la modificación al plan regulador. De todos modos, en ambos casos, podemos evidenciar la negativa de los ciudadanos a los cambios a las normas sobre vialidad y uso que regulan su comuna, lo que de todos modos, es un avance a los plebiscitos comunales anteriores, pues en este caso se entrega una decisión vinculante a las personas a quienes sus resultados afectarán directamente.

Es necesario de todos modos, considerar que los cuatro plebiscitos desarrollados en Chile, han tenido lugar en comunas con grandes ingresos, capaces de asumir los costos que procesos de este orden conllevan. No todas las comunas de nuestro país pueden entregar más de 40 millones al Servicio Electoral para asumir los gastos electorales, por ello, las modificaciones que se proponen actualmente a las normas sobre plebiscitos y consultas no vinculantes, deben ser firmes en cuanto a disminuir las barreras de entrada

constituidas por las firmas ante Notario y contener formas de financiamiento que permitan un acceso igualitario al ejercicio de la soberanía por parte de los habitantes de cada comuna.

CAPÍTULO III

Boletín 7308-06: Orígenes del proyecto y desarrollo de su tramitación

1.1 Iniciativa

Con fecha 10 de noviembre de 2010, ingresó al Senado de la República el Mensaje 238-358 del Presidente, don Sebastián Piñera Echeñique, que contiene el Proyecto de Ley que busca modificar: (a) la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades; (b) la ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios; y (c) la ley N° 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales, en materia de consultas ciudadanas.

En primer lugar, el Mensaje sostiene que nuestro sistema no es exclusivamente representativo. Lo anterior, pues de acuerdo a lo establecido en el artículo 4º de la Constitución, Chile es una república democrática, principio fundado sobre el reconocimiento efectuado por el artículo 5º inciso primero de la misma Carta Fundamental, que indica que “La soberanía reside esencialmente en la Nación”. Esta soberanía se ejerce por el pueblo de formas diversas; la primera de ellas es a través del plebiscito; la segunda, a través de elecciones periódicas, y, la tercera, a través de las autoridades que la Constitución establece.

En vista de lo anterior, el artículo 118 inciso quinto de la Carta Fundamental contempla la posibilidad de convocar tanto a plebiscitos como a consultas no vinculantes dentro de una comuna determinada. Sin embargo, afirma el Mensaje, durante nuestra historia constitucional la participación de la comunidad local en los asuntos de la comuna, ha sido letra muerta;

corroborar lo anterior el hecho que, hasta dicha fecha, sólo se han realizado cuatro plebiscitos a nivel comunal.

Por otro lado, sostiene que, en comparación con los plebiscitos, la situación de las consultas no vinculantes es aún peor pues hasta el día de hoy no existe una regulación legal que se haga cargo de los requisitos y procedimientos relativos a su práctica.

Sumado a lo anterior, es menester reconocer que la situación financiera de los municipios es divergente y la organización de plebiscitos y consultas envuelve, actualmente, costos económicos muy altos que no todos pueden asumir; esta afirmación se ve refrendada en la realidad de que los únicos municipios que han organizado plebiscitos a la fecha, han sido aquellos con altos recursos económicos.

Teniendo presente el panorama que enfrenta la legislación de nuestro país en materia de participación ciudadana a nivel comunal y la convicción de que sólo ésta podrá fortalecer la sociedad civil¹¹⁶, el Mensaje busca otorgar los mecanismos y herramientas necesarios para la participación civil, a través de los plebiscitos comunales y consultas no vinculantes, no sólo simplificando los requisitos y procedimientos para su realización, sino también eliminando parte de los costos adicionales que ellos significan y que impiden, en la práctica, que las comunas de más escasos recursos puedan organizar estas instancias de participación ciudadana directa. Todo lo anterior, tiene una razón de eficiencia pues incentivar la participación ciudadana a nivel local

¹¹⁶ Sostiene el Mensaje que una sociedad civil que participa de forma activa en procesos de toma de decisiones que los afectan directamente es una sociedad civil empoderada y fiscalizadora. Reconoce la preocupación demostrada por parlamentarios de todos los sectores, quienes ven en esta materia una forma real de mejorar la participación ciudadana. “Ya en junio de 1994, en mi calidad de Senador, presenté una moción que buscaba profundizar la participación de la ciudadanía facilitando la celebración de plebiscitos”. Del mismo modo, se han presentado distintas mociones parlamentarias que han propuesto tanto reformas constitucionales como modificaciones legales con el mismo objeto, analizadas en el capítulo I de esta memoria.

permite encontrar mejores soluciones a los problemas cotidianos que enfrentan las personas en las comunas nuestro país.

Por lo tanto, los principales objetivos del proyecto son: 1) facilitar la realización de plebiscitos comunales y consultas no vinculantes a nivel local, y, 2) reducir los costos que esos mecanismos de participación significan para los municipios del país.

Los propósitos señalados se concretizan en las siguientes propuestas de cambio a la legislación actual:

A. Plebiscitos Comunales.

1.- Ampliación de materias¹¹⁷: Se agregan nuevas materias que pueden ser sometidas a plebiscito, como, por ejemplo, la denominación, uso y conservación de bienes nacionales de uso público y ordenanzas. Por otra parte se limita la iniciativa para proponer plebiscitos al alcalde con acuerdo del concejo en caso de que tengan relación con materias con incidencia en los recursos económicos de las municipalidades, para mantener de esta manera, una responsabilidad presupuestaria.

¹¹⁷ El artículo 1° N°1) del Proyecto de Ley señala Modificase el artículo 99 en el siguiente sentido:

a) Introdúcese, a continuación de la frase “administración local”, la expresión “tales como aquellas”.

b) Introdúcese a continuación de la expresión “plan regulador”, precedida por una coma (,), la frase “al uso, denominación y conservación de bienes nacionales de uso público como plazas y parques, a otras materias contenidas en ordenanzas”.

c) Introdúcese el siguiente inciso segundo, nuevo:

“Las materias que según el inciso primero puedan someterse a plebiscito no podrán contravenir las normas legales y reglamentarias, ni afectar derechos adquiridos. Asimismo, las materias que se refieren al ingreso, uso y destino de fondos municipales sólo se podrán someter a plebiscito por el alcalde, con acuerdo del concejo, y la consulta podrá considerar más de una alternativa de inversión de montos similares”.

2.- Disminución de períodos en los cuales no se pueden celebrar plebiscitos¹¹⁸: Se disminuyen los períodos con prohibición de celebrar plebiscitos, limitándose éstas al período comprendido entre los 90 días antes y 60 días después de elecciones nacionales, o autorizándose su celebración en conjunto con elecciones distintas a las municipales. En el caso de estas últimas elecciones, se mantiene la misma restricción existente.

¹¹⁸ El artículo 1° N°4) del Proyecto de Ley modifica el artículo 102 de la Ley Orgánica de Municipalidades en el siguiente sentido:

a) Reemplázase su inciso primero por el siguiente: “Los plebiscitos no se podrán celebrar en el período indicado en el inciso segundo. En caso de elecciones populares distintas de las elecciones municipales, no se podrán celebrar plebiscitos entre los 90 días anteriores y los 60 días posteriores a ellas, pero se podrá celebrar el mismo día en que se efectúen tales elecciones. En este caso el procedimiento de plebiscito se someterá a la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en lo que sea aplicable. Si en el tiempo intermedio entre la convocatoria y la celebración del plebiscito comunal se convoca a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de Presidente de la República, el plebiscito comunal se deberá celebrar en conjunto con esas elecciones.”

b) Reemplázase en su inciso segundo el vocablo “Tampoco” por “No”.

3. Procedimiento de plebiscito¹¹⁹. Se incluye dentro de los funcionarios habilitados para certificar el porcentaje de firmas de los ciudadanos al

¹¹⁹ El artículo 1° N°2) del Proyecto de Ley señala que se reemplaza el artículo 100 de la Ley Orgánica de Municipalidades, por el siguiente:

“Artículo 100.- Para la procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma ante notario público, oficial del Registro Civil o funcionario habilitado del Servicio Electoral, a lo menos el 10% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna al 31 de diciembre del año anterior, debiendo acreditarse dicho porcentaje mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral.

El funcionario habilitado del Servicio Electoral será designado por el Director Regional y certificará las firmas de los ciudadanos a solicitud de los interesados, quienes sólo deberán pagar derechos equivalentes a los costos de traslado y a horas extraordinaria, según determine el Director del Servicio Electoral.

Un reglamento establecerá el procedimiento y las condiciones para la certificación de las firmas por el funcionario habilitado del Servicio Electoral.”

Por su parte, el N°3) del artículo 1° del Proyecto de Ley señala que se modifica el artículo 101 en el siguiente sentido:

a) Reemplazase en el inciso primero la palabra “quince” por “diez” y la frase “y en un periódico de los de mayor circulación en la comuna” por “en un periódico de los de mayor circulación en la comuna y en el sitio electrónico institucional de la municipalidad”, precedido de una coma.

b) Reemplazase en el inciso segundo la frase “la o las cuestiones sometidas” por “la cuestión sometida”.

c) Agregase en su inciso segundo, a continuación del punto seguido que está a continuación de la palabra “plebiscito” la frase “El texto de la consulta debe ser claro, no puede ser ambiguo o inducir a error, ni ser sesgado hacia una de las alternativas.”, y agrégase a continuación de la expresión “Diario Oficial” la frase “o de notificada la sentencia que se dicte en virtud de lo dispuesto en este artículo, en su caso, debiendo en este último caso dictarse un nuevo decreto alcaldicio que fije la fecha de su realización dentro de los plazos indicados anteriormente”.

d) Intercálense los siguientes incisos tercero cuarto y quinto, nuevos:

“La convocatoria a plebiscito, su rechazo u omisión, así como el texto de las cuestiones sometidas a plebiscito, podrán ser reclamadas ante el Tribunal Electoral Regional por al menos dos concejales, en su calidad de tales, los ciudadanos requirentes o por cualquier elector, dentro de los diez días siguientes a la publicación del decreto o de vencido el plazo sin que se hubiere dictado. El Tribunal Electoral Regional deberá citar al Alcalde y a los reclamantes o a los requirentes del plebiscito, según corresponda, para que presenten sus observaciones y descargos dentro del plazo de 5 días desde la notificación. Si el tribunal lo estima necesario por existir hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, podrá abrir un término de prueba de un máximo de 10 días, debiendo emitir su fallo en el plazo de 30 días de presentado el reclamo.

Las sentencias del Tribunal Electoral Regional serán apelables por cualquiera de las partes dentro del plazo de 5 días, contados desde la fecha de su notificación, ante el Tribunal Calificador de Elecciones, quien deberá fallar dentro de un plazo de 10 días de presentada la apelación.

Los locales de votación se podrán ubicar en la sede comunal u otros lugares públicos que faciliten una mayor participación de los ciudadanos. Dicha ubicación deberá contar en todo caso con la aprobación del Servicio Electoral. Las mesas receptoras de sufragios funcionarán con tres vocales

personal del Servicio Electoral, con el objeto de dar mayores alternativas y rebajar los costos en que deben incurrir los ciudadanos que quieren promover un plebiscito.

Se mantiene la competencia del alcalde para definir el procedimiento del plebiscito, estableciendo ciertas garantías de imparcialidad y transparencia, y estableciendo un procedimiento de reclamo al Tribunal Electoral Regional para impugnar el proceso previo a la celebración del plebiscito.

elegidos según lo dispuesto en la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.”

e) Reemplázase en el inciso tercero, que pasa a ser sexto, la frase “siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna” por “siempre que vote en él más de un 40% de los electores de la comuna”.

Finalmente, se rebaja el porcentaje de los ciudadanos que deben votar para que el plebiscito sea vinculante a un 40%.

4.- Aplicación supletoria de la ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios¹²⁰: Se regulan de mejor forma las materias que se someten a la ley 18.700, con el objeto de evitar el cumplir con obligaciones que se pueden obviar para estos procesos electorales como el cierre de locales de expendio de bebidas alcohólicas en una comuna.

¹²⁰ El artículo 1° N° 6) del Proyecto de Ley señala que se modifica el artículo 104 de la Ley Orgánica de Municipalidades en el siguiente sentido:

a) Reemplázase su inciso primero, por el siguiente:

“En todo lo no regulado por esta ley será aplicable a la realización de los plebiscitos comunales lo dispuesto en la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios con excepción de lo dispuesto en el Título VI, sin perjuicio de las medidas de seguridad que adopte el alcalde, y de lo dispuesto en el artículo 175 bis de la misma. En todo caso, son aplicables los artículos 115 y 119 de dicha ley.”

b) Reemplázase la frase “En todo caso” por “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103”.

Asimismo, esta regulación busca disminuir los costos del proceso electoral al simplificar sus formalidades¹²¹.

B. Consultas no vinculantes¹²².

¹²¹ El artículo 2° del Proyecto de Ley establece las siguientes modificaciones a la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

1) Elimínase en el artículo 26 la frase “En los plebiscitos comunales dicho texto será fijado por el alcalde.”

2) Derógase el artículo 171 bis.

¹²² El artículo 1° N° 7) del Proyecto de Ley señala que se agregase a continuación del artículo 104, el siguiente párrafo 4°, nuevo, titulado “De las Consultas No Vinculantes”, al Título IV, “De la Participación Ciudadana”:

“Párrafo 4°: De las Consultas No Vinculantes

Artículo 104 bis.- El alcalde con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de los concejales o por iniciativa de la proporción de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna que determine la ordenanza que se indica en el inciso siguiente, someterá a consulta no vinculante las materias indicadas en el artículo 99, con excepción de la aprobación o modificación del plano regulador, del plan comunal de desarrollo y materias propias de ordenanzas, respetando las condiciones indicadas en su inciso segundo.

Se establece el marco dentro del cual se pueden celebrar las consultas no vinculantes, delegando en una ordenanza la regulación específica que

Las municipalidades deberán dictar una ordenanza en que se regulen los períodos en que se podrán celebrar consultas no vinculantes. No se podrán efectuar estas consultas durante el año en que se celebren elecciones municipales.

Asimismo, dicha ordenanza deberá regular los plazos y formalidades que deberá cumplir el alcalde para convocar a consulta no vinculante, debiendo a lo menos establecer la publicación de la convocatoria en un medio de comunicación local, en la sede comunal y en el sitio electrónico institucional al menos 15 días antes de su celebración. Deberá regular además la forma en que se efectuará la consulta no vinculante, asegurando la posibilidad de participar en ella a todos los electores de la comuna o del sector donde se celebre.

Si la consulta se celebra en un sector de la comuna, la convocatoria deberá señalar la zona geográfica, unidades vecinales u organizaciones funcionales cuyos ciudadanos podrán participar, según la materia de la consulta, debiendo asegurarse la participación de todas las personas habilitadas para votar que tengan interés directo en la materia sometida a consulta no vinculante. Las personas habilitadas para votar serán determinadas según el domicilio inscrito en el respectivo registro electoral. Un reglamento determinará las zonas geográficas, unidades vecinales u organizaciones funcionales que podrán considerarse en las convocatorias a consulta no vinculante para asegurar la participación de todos los ciudadanos que tengan interés directo en la materia sometida a consulta no vinculante.

Los resultados de la consulta no vinculante deberán ser publicados en la sede comunal, en el o los medios de comunicación indicados en el inciso tercero y en el sitio electrónico institucional.”.

cada municipalidad considere más adecuada, en ejercicio de su autonomía. Sólo se establecen ciertas reglas mínimas de carácter general, y se permite la celebración de este tipo de consultas en sectores de la comuna, asegurando la participación de todos los directamente interesados en sus resultados.

1.2 Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

Presentado el Mensaje, éste fue sometido a las consideraciones de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización de la Cámara¹²³, integrada por los senadores Pérez Varela, Sabag, Bianchi y Zaldívar.

¹²³ En la sesión en que esta Comisión se abocó al estudio de esta iniciativa asistieron, además de sus integrantes, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministro, señor Cristian Larroulet, el Jefe de la División Jurídica, señor Sebastián Soto y el asesor, señor Andrés Sotomayor; de la Asociación Chilena de Municipalidades, el Vicepresidente, señor Omar Vera y la Presidenta de la Comisión de Concejales, señora Beatriz Lagos.

Con fecha 25 de julio de 2011, la Comisión emitió un primer informe sobre el proyecto de ley en el cual, en primer lugar, previene acerca de que los artículos primero y segundo del Proyecto de Ley, de aprobarse, deben serlo con rango de ley orgánica constitucional pues inciden en materias vinculadas con la participación de la comunidad, asuntos de competencia municipal que pueden someterse a plebiscito y formas de convocarlo, y normas relativas al procedimiento electoral, todos los cuales deben ser reglados por disposiciones de esa jerarquía de conformidad con los artículos 118, 119 y 18 de la Constitución Política, respectivamente.

El Senador señor Bianchi valoró la propuesta del Ejecutivo en el sentido de que con ésta se busca aumentar los niveles de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos que les conciernen de manera directa; pero que, a mayor abundamiento, deben estudiarse las fórmulas para llevar a cabo plebiscitos en diversas materias objeto del debate público, como es el caso de la energía, la educación y reconocimiento de las uniones de hechos.

El Senador Sabag fue partidario de convocar al mundo municipal (alcaldes y concejales) así como a las organizaciones ciudadanas interesadas en aportar al debate de esta iniciativa. Atendida esta solicitud, en sesión de 19 de julio de 2011, la Comisión escuchó los planteamientos del Vicepresidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, el alcalde de San Antonio, señor Omar Vera, y de la Presidenta de la Comisión de Concejales de dicha agrupación, señora Beatriz Lagos.

Don Omar Vera expuso acerca de los asuntos que preocupan a los municipios, especialmente que, sobre las modificaciones a las normas sobre convocatoria y certificación de firmas, la norma del proyecto implica un retroceso a la regla del 10% de los ciudadanos para convocar a un plebiscito, porcentaje que se había rebajado a un 5% con ocasión de la ley N° 20.500, sobre participación ciudadana en la gestión pública y, que, dado que lo fundamental para el éxito de la iniciativa es el financiamiento, solicita se

considere la incorporación de fondos o aportes por parte de la Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo a los cuales los municipios puedan optar¹²⁴.

Por su parte, doña Beatriz Lagos insistió en la relevancia de impulsar fondos que permitan que todas las comunas puedan desarrollar estos mecanismos de participación ciudadana y sostuvo que volver al régimen antiguo del 10% para la solicitud de plebiscitos entrega mayor representatividad. En el mismo sentido, aprobó la rebaja de un 50% a un 40%

¹²⁴ Por otro lado, don Omar Vera planteó la necesidad de modificar el inciso tercero del artículo 104 bis (De las Consultas no Vinculantes), con el objeto de ampliar el plazo de publicación del decreto convocatorio de 15 a 30 días previos a su celebración. Además, para una efectiva participación ciudadana a nivel local, señaló que es necesario perfeccionar la administración municipal por medio de la entrega de informes trimestrales de avance de la gestión presupuestaria, el que debiera también ser publicado en el respectivo sitio electrónico; publicar en el mismo sitio la cuenta pública que el alcalde debe entregar en el mes de abril de cada año, y fortalecer el proceso de presupuestos participativos.

para que el resultado de la consulta sea vinculante para las autoridades locales.

Concluidas todas las exposiciones y puesta en votación la idea de legislar respecto de este proyecto de ley, resultó aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Senadores Bianchi, Pérez Varela y Sabag.

1.3 Tramitación en el Senado.

En Sesión 40ª del Senado, de miércoles 3 de agosto de 2011¹²⁵ se discutió acerca del proyecto de ley. Los Senadores Zaldívar, Sabag y Pérez Varela expusieron acerca de las virtudes del proyecto, que contiene perfeccionamientos en cuanto a, primero, ampliar las materias que pueden ser afectas a plebiscitos comunales; segundo, agilizar la solicitud de realización de este tipo de actos, y tercero, facilitar el proceso de consultas.

En particular, el Senador Sabag hace presente la importancia del financiamiento para la realización de estos mecanismos de participación y el Senador Pérez Varela concluye que las actuales trabas legales han significado, a la larga, que el plebiscito sea un instrumento que no se use, y el proyecto en discusión representa un esfuerzo consistente para lograr que sea empleado el mayor número de veces posible.

¹²⁵ Presidencia de los señores Guido Girardi Lavín (Presidente), Juan Pablo Letelier Morel (Vicepresidente), y Jorge Pizarro Soto (Presidente accidental).

Sometido el asunto a discusión, el Senador Camilo Escalona, sostiene que el proyecto de ley busca crear falsas expectativas pues no aborda los que considera los grandes temas políticos que los ciudadanos quieren resolver, como ocurre con el sistema binominal, que, en su opinión, impide el ejercicio de la diversidad democrática de la cultura nacional y del pluralismo existente.

No obstante lo anterior, sometido el asunto a votación, éste fue aprobado en general con 33 votos favorables¹²⁶ y una abstención¹²⁷, dejándose constancia de que se reúne el quórum constitucional requerido.

¹²⁶Votaron por la afirmativa Isabel Allende, Soledad Alvear, Lily Pérez, Ximena Rincón, EnaVonBaer, Francisco Chahuán, Juan Antonio Coloma, Camilo Escalona, Alberto Espina, García, García-Huidobro, Gómez, Horvath, Kuschel, Lagos, Hernán Larraín, Carlos Larraín, Juan Pablo Letelier, Muñoz Aburto, Alejandro Navarro, Jovino Novoa, Orpis, Pérez Varela, Jorge Pizarro, Baldo Prokurica, Quintana, FulvioRossi, HosainSabag, Tuma, Uriarte, Ignacio Walker, Patricio Walker y Andrés Zaldívar.

¹²⁷ Mariano Ruiz-Esquide.

Por último, se fijó plazo hasta el día 29 de agosto de 2011 para efectuar indicaciones al proyecto de ley¹²⁸.

1.4 Indicaciones.

Aprobado en general el proyecto de ley en estudio, en primer trámite constitucional, se formularon quince indicaciones a su contenido, por parte del Senador don José Antonio Gómez, por un lado, y por parte del Presidente de la República, por el otro. Las referidas indicaciones fueron sometidas a la votación de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado¹²⁹.

¹²⁸ Con fecha 30 de agosto de 2011 se amplió el plazo para efectuar indicaciones hasta el 5 de septiembre de 2011.

¹²⁹ Estuvieron presentes en la Comisión los senadores señores Bianchi, Pérez Varela y Sabag.

1.- Primera Indicación. El Senador José Antonio Gómez propuso reemplazar el artículo 1° N°1 letra c) del proyecto¹³⁰, cambiando la frase “sólo se podrán someter a plebiscito por el alcalde, con acuerdo del concejo” por “se someterán a plebiscito de acuerdo a las mismas reglas previstas en el inciso primero del presente artículo”. Con todo, esta indicación fue rechazada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, en razón de que entrega atribuciones al concejo para resolver temas financieros, cuestión que, de acuerdo al sentido de la legislación vigente, es facultad del alcalde.

2.- Segunda Indicación. El Senador señor Gómez propone modificar el artículo 1° N°2 del proyecto en el sentido de mantener el mismo porcentaje

¹³⁰ Modifica el artículo 99 de la Ley de Municipalidades; **c)**Introdúcese el siguiente inciso segundo, nuevo: “Las materias que según el inciso primero puedan someterse a plebiscito no podrán contravenir las normas legales y reglamentarias, ni afectar derechos adquiridos. Asimismo, las materias que se refieren al ingreso, uso y destino de fondos municipales sólo se podrán someter a plebiscito por el alcalde, con acuerdo del concejo, y la consulta podrá considerar más de una alternativa de inversión de montos similares.”

de 10%¹³¹ de “los ciudadanos que concurrieron a sufragar en la última elección de alcaldes” en las comunas con menos de 30.000 habitantes, disminuyendo ese porcentaje al 5% en las comunas de más de 30.000 habitantes¹³². De todos modos, esta indicación fue rechazada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión.

3.- Tercera Indicación. El Presidente de la República propone reemplazar en el artículo 100 inciso segundo, propuesto en el proyecto, la frase “ciudadanos habilitados para votar” por “electores inscritos con derecho a sufragio”. Esta indicación fue aprobada con la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión.

¹³¹ El texto de este inciso contenido en el texto aprobado en general prescribe que el plebiscito a requerimiento de la ciudadanía debe contar con la firma ante notario público, oficial del Registro Civil o funcionario habilitado por el Servicio Electoral de, a lo menos, el 10% de los ciudadanos habilitados para votar al 31 de diciembre del año anterior. Dicho porcentaje se acreditará con un certificado del director regional del Servicio Electoral.

¹³² El texto de este inciso contenido en el texto aprobado en general prescribe que el plebiscito a requerimiento de la ciudadanía debe contar con la firma ante notario público, oficial del Registro Civil o funcionario habilitado por el Servicio Electoral de, a lo menos, el 10% de los ciudadanos habilitados para votar al 31 de diciembre del año anterior. Dicho porcentaje se acreditará con un certificado del director regional del Servicio Electoral.

4.- Cuarta Indicación. El Presidente de la República reemplaza en el artículo 100 inciso segundo propuesto la palabra “ciudadano” por “electores”. La indicación N° 4 fue aprobada, también por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión.

5- Quinta Indicación. El Senador señor Gómez propone sustituir en el mismo artículo 100 inciso segundo, la frase “quienes sólo deberán pagar derechos equivalentes a los costos de traslado y a horas extraordinarias, según determine el Director del Servicio Electoral” por la oración “La inscripción de las firmas requeridas en el presente artículo, independiente de si el trámite se efectúa ante notario público, oficial del Registro Civil o funcionario habilitado del Servicio Electoral, tendrá el carácter de gratuito para los interesados”. Esta indicación N° 5 fue declarada inadmisibles por la Comisión, por tratarse de materias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, toda vez que extiende la intervención del funcionario a la

inscripción misma, generando otras actuaciones administrativas y gasto público.

6. Sexta Indicación. El Presidente de la República intercala un nuevo literal c) al artículo 1° N°3 del proyecto¹³³, que propone enmendar este inciso incorporando una norma que hace aplicable al decreto convocatorio el artículo 26 de la Ley de votaciones populares y escrutinios, en lo relativo al formato de la consulta, salvo que proceda la norma final del inciso segundo del artículo 99 de la ley municipal. Esta indicación resultó aprobada con el voto favorable de la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión.

¹³³ Este número del artículo 1° del proyecto contiene enmiendas al artículo 101 de la ley orgánica municipal. Su inciso segundo, precepto respecto del cual debe entenderse que recae la indicación que se describe dispone que el decreto convocatorio a plebiscito contendrá la o las cuestiones que se someterán al escrutinio popular; y señalará la fecha de su realización la cual no podrá ser antes de sesenta ni después de noventa días contados desde la publicación del decreto en el Diario Oficial.

7. Séptima Indicación. El Presidente de la República propone sustituir en la letra c) del artículo 1° N°3 del proyecto¹³⁴ la frase “punto seguido que está a continuación de la palabra “plebiscitos”” por “primer punto seguido”.La referida indicación fue aprobada por los miembros presentes de la Comisión.

8. Octava Indicación. El Presidente de la República sustituye, dentro de la letra d) del artículo 1° N°3 del proyecto, la palabra “ciudadanos” por “electores”. Esta indicación, al igual que la del número anterior, fue aprobada con el voto unánime de los miembros presentes de la Comisión.

¹³⁴ La letra c) del N° 3 del artículo 1° del proyecto agrega una frase al inciso segundo del artículo 101 del texto vigente, que declara que el texto de la consulta ha de ser claro, no ambiguo ni inducir a error, ni sesgado hacia una de las alternativas. Complementa además la referencia de tiempo respecto de la cual se calculan los plazos que deben preceder al plebiscito, agregando como tal referencia la notificación de la sentencia a que se refiere el literal d).

9. Novena Indicación. El Senador señor Gómez reemplaza en el artículo 1° N°3 letra e) del proyecto¹³⁵ la parte de la frase sustitutiva “de los electores de la comuna” por “del total de electores que haya sufragado en la última elección de alcalde”. Esta indicación fue aprobada en sus mismos términos por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión.

10.- Décima Indicación. El Presidente de la República propone sustituir el literal a) del N°4 del artículo 1° del proyecto por otro que expresa: “a) Elimínase su inciso primero, cambiando los demás su orden correlativo”. Esta indicación fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión.

¹³⁵ El N° 3 del artículo 1° del proyecto, en un literal e), reemplaza en el inciso tercero del texto vigente, que pasaría a ser sexto de aceptarse las proposiciones precedentes, la frase “siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna” por “siempre que vote en él más de un 40% de los electores de la comuna”.

11. Onceava Indicación. El Presidente de la República propone intercalar en el artículo 1° N°4 letra b) del proyecto, a continuación de la expresión “inciso segundo” la frase “que pasa a ser primero”. Esta indicación fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión.

12. Doceava Indicación. El Presidente de la República propone agregar al N°4 del artículo 1° del proyecto una letra c), nueva, mediante la cual propone un nuevo inciso segundo para este artículo 102, que reproduce el texto contenido en el literal a) del N° 4 del proyecto que, según se dijo, fue reemplazado por la indicación N° 10, con la salvedad de que omite reproducir la frase con que se inicia el precepto “Los plebiscitos no se podrán celebrar en el período indicado en el inciso segundo”. Esta indicación también resultó aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión.

13. Treceava Indicación. El Presidente de la República, en el literal a) del artículo 1° N°6 del proyecto, suprime, en el inciso sustitutivo propuesto, la frase “de las medidas de seguridad que adopte el alcalde”. Esta indicación N°13 fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, con la sola enmienda de suprimir en el inciso primero que se incorpora en el proyecto de ley la siguiente frase: “, sin perjuicio de las medidas de seguridad que adopte el alcalde, y de lo dispuesto en el artículo 175 bis de la misma”, ampliando de esta manera el contenido de la indicación descrita en un párrafo precedente.

14. Catorceava Indicación. El Presidente de la República propone suprimir el literal b) del N°6 del artículo 1° del proyecto, indicación que fue aprobada en sus mismos términos por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión.

15. Quinceava Indicación. El Presidente de la República sugiere reemplazar en el artículo 1° N°7 la frase “ciudadanos habilitados para votar” por “electores inscritos con derecho a sufragio”.

16. Sextava indicación. En el mismo N°7 del artículo 1° referido anteriormente, el Presidente de la República, también propone sustituir el vocablo “ciudadanos” por la palabra “electores”, indicación que resulta aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión.

1.5 Senado.

En Sesión Ordinaria 65ª del Senado, de miércoles 2 de noviembre de 2011, presidida por don Guido Girardi Lavín, se somete este asunto a la

discusión de los presentes dejando constancia, que los artículos 2° y 3° del Proyecto de ley, no fueron objeto de indicaciones ni de modificaciones y que la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización realizó diversas enmiendas al texto despachado en general, las que acordó en forma unánime, modificaciones que debían ser votadas sin debate, salvo que algún Senador solicite su discusión o existan indicaciones renovadas.

Los senadores Alejandro Navarro y José Antonio Gómez manifestaron su preocupación, sobre la necesidad de que las firmas, sean del 5 o del 10 por ciento de los ciudadanos, fueran gratuitas. Sin embargo, dada la extensión de la sesión el proyecto quedó para segunda discusión.

En sesión N°66 de 16 de noviembre de 2011, don Guido Girardi hizo presente que en la iniciativa sobre plebiscito y consultas de carácter comunal, la Secretaría de la Comisión de Gobierno ha planteado la existencia

de una inconsistencia con respecto a los artículos 100 y 101 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, por lo que el Ejecutivo propuso que el proyecto volviera a la Comisión para que se arreglara la inconsistencia.

El reparo consistía en que el proyecto que regula los plebiscitos comunales y el que versa sobre la inscripción automática, proponen enmiendas a los artículos 100 y 101 de la mencionada ley orgánica de Municipalidades, que no guardan armonía unas con otras o que le dan a esos preceptos un contenido disímil, que es necesario enmendar en el proyecto de ley sobre plebiscitos comunales antes de que sea conocido por la Sala en discusión particular.

1.6 Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

Atendido lo señalado anteriormente, con fecha 23 de noviembre de 2011, la Comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización emitió un segundo informe en que evaluaba las tres inconsistencias existentes entre el proyecto de ley sobre plebiscitos comunales y el proyecto de ley sobre inscripción automática y voto voluntario.

En primer lugar, se dejó constancia que las Comisiones unidas de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento en su informe relativo al proyecto sobre inscripción automática sugieren reemplazar en el artículo 100 del texto vigente de la Ley Orgánica de Municipalidades la expresión “5%” y la frase “inscritos en los registros electorales de la comuna” por “10%” y “que sufragaron en la última elección municipal”, respectivamente. Acerca de esta primera situación, la Comisión optó por uniformar la redacción de ambos proyectos sobre la base del texto de inscripción automática, esto es, trasladó la frase “10% de los electores que sufragaron en la última elección municipal”, al proyecto de ley sobre plebiscitos comunales, acuerdo adoptado por la unanimidad de los

miembros presentes de la Comisión, Senadores Pérez Varela, Sabag y Zaldívar.

La segunda situación afectaba al artículo 101 de la Ley Orgánica de Municipalidades vigente, el cual dispone que el alcalde convocará a plebiscito dentro del décimo día del requerimiento del concejo o de los ciudadanos a que se refiere el artículo anterior. Su inciso segundo previene que el respectivo decreto contendrá las cuestiones sometidas a plebiscito y señalará la fecha de su realización, debiendo efectuarse éste no antes de sesenta ni después de noventa días contado desde la publicación del decreto en el Diario Oficial.

En el proyecto de ley sobre plebiscitos comunales, la Comisión propuso tres enmiendas al inciso segundo (letras b), c) y d) del N° 3 de su artículo

1°¹³⁶). Por su parte, el proyecto de inscripción automática reemplaza la totalidad del inciso segundo del artículo 101 vigente con otro que preceptúa que el decreto (del alcalde) contendrá la o las cuestiones sometidas a plebiscito. La votación plebiscitaria se celebrará ciento veinte días después de la publicación de dicho decreto si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente.

Dado que ambas proposiciones son incompatibles entre sí, la Comisión fue del parecer de suprimir en el proyecto de ley sobre plebiscitos comunales los literales b), c) y d) del N° 3 del artículo 1°, acuerdo adoptado con los votos de los miembros presentes de esta Comisión, Senadores Bianchi, Pérez Varela, Sabag y Zaldívar.

¹³⁶En la primera, letra b), reemplaza las palabras “cuestiones sometidas” por “cuestión sometida”. La letra c) agrega a continuación de la palabra “plebiscito” una norma que hace aplicable determinado precepto de la ley orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios en lo relativo al formato de la consulta, y la letra d) agrega a continuación del primer punto seguido de este inciso otra disposición que señala que la consulta debe ser clara, sin ambigüedades ni inductiva a error.

Finalmente, la tercera situación se produce en relación con el inciso tercero del artículo 101 del texto vigente de la Ley Orgánica de Municipalidades, que prescribe que los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal, siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna.

En el literal f) del N°3 del artículo 1° del proyecto sobre plebiscitos comunales, la Comisión aprobó una norma que reemplaza la frase subrayada por “siempre que vote en él más de un 40% del total de electores que haya sufragado en la última elección de alcalde”. Mientras, las Comisiones unidas, en el proyecto sobre inscripción automática, reemplazaron en el inciso tercero del artículo 101 del texto vigente las expresiones “inscritos en los Registros Electorales de” por “habilitados para votar en”.

En este caso se acordó reproducir la frase “habilitados para votar en” en el texto del proyecto sobre plebiscitos comunales, entre las palabras “electores” y “que haya sufragado”, de modo de uniformar la redacción de ambas iniciativas. Este acuerdo precedente fue adoptado con la misma unanimidad anterior.

1.7 Senado.

En sesión N°80 de 13 de diciembre de 2011, se trató nuevamente acerca del proyecto sobre plebiscitos comunales. En primer lugar, se dieron por aprobados, sin debate, sus artículos segundo y tercero, en atención a que no fueron objeto de indicaciones ni de modificaciones.

Posteriormente, se sometieron a votación las enmiendas unánimes efectuadas por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización al texto aprobado en general, esto es, aquellas referidas al artículo primero.

El senador Gómez señaló que, en relación, al inciso primero del artículo 100, la Comisión de Gobierno aumentó de 5 a 10 por ciento el número de ciudadanos que pueden requerir la celebración de plebiscito y él solicitaba que se votara esa norma, para los efectos de dejar esa cifra en 5 por ciento. Por otra parte, planteó, sobre el inciso segundo del artículo 100, que esta norma debía incluir expresamente que el trámite para la obtención de firmas fuera gratuito.

El senador Zaldívar señaló que cuando se vio el proyecto en la Comisión, se estableció la cifra de 10 por ciento porque se refería a los votantes efectivos en la última elección municipal, mientras que la norma en

vigor alude a los inscritos en los registros electorales, y con la inscripción automática estos se incrementarán en gran número. Por tanto, el 10 por ciento quizás constituye un porcentaje inferior al 5 por ciento de los inscritos en los registros electorales, pero se determina en relación con la gente que ha participado en las votaciones.

Producto de las solicitudes del senador Gómez se produjo una discusión en la forma de proceder. En efecto, el Senador Gómez planteó dos cosas: la primera era modificar el guarismo “10” por “5”; y la segunda se refería a la admisibilidad de una indicación rechazada previamente por la Comisión. El senador Zaldívar hizo presente que, para modificar el porcentaje de “10” por “5” en el inciso primero del artículo 100 el senador Gómez debía haber formulado una indicación renovada con la firma de 10 Senadores o, en caso contrario, la unanimidad de la Sala debió autorizar su presentación, lo que no ocurrió.

Posteriormente, dada la existencia de opiniones divergentes acerca de la forma de proceder, el senador Orpis solicitó que se sistematizara el debate conforme al orden y al mérito de las materias. En relación con el guarismo, manifestó tener una diferencia con el Senador Gómez, porque, a decir verdad, se están comparando bases distintas, pues el 5 por ciento de que habla la norma en vigor representa una cantidad mucho mayor que el 10 por ciento consignado en el precepto de reemplazo, pues la tendencia en el voto voluntario es a que sufrague un número de personas bastante menor.

Concluida la discusión, el senador Letelier expuso que en lo referido al guarismo, dado que este cambio puede conducir a la aprobación de un texto ilógico, no es procedente.

Posteriormente, se dio cuenta que el senador Gómez logró reunir las firmas correspondientes para renovar la indicación, en virtud de la cual propone sustituir el inciso primero del artículo 100 por el siguiente: “Para la

procedencia del plebiscito a requerimiento de la ciudadanía, deberá concurrir con su firma ante notario público, oficial del Registro Civil o funcionario habilitado del Servicio Electoral, en aquellas comunas con menos de 30.000 habitantes, a lo menos el 10% de los ciudadanos que concurren a sufragar en la última elección de alcalde que haya tenido lugar en la comuna; y, para aquellas comunas con más de 30.000 habitantes, el porcentaje de ciudadanos habilitados que deberán concurrir con su firma será de a lo menos el 5% de ellos. La acreditación de dicho porcentaje se tendrá por válida mediante certificación que expedirá el Director Regional del Servicio Electoral”.

El senador Espina se manifestó contrario a la propuesta del senador Gómez argumentando que, como se señaló en la Comisión, el criterio a utilizar sería el de la concurrencia de electores que votaron en la última elección municipal, que son quienes demuestran interés por los problemas locales. Y los que sufragan son menos que los inscritos. Siendo así, lo que se

hace es bajar el universo sobre el cual se aplica el porcentaje; y el 10 por ciento, es un porcentaje razonable. En la suma siempre habrá que recolectar la firma de menos gente que la que establece la actual legislación. Por otro lado, ahora, no le pareció razonable distinguir entre las comunas más grandes y las más chicas por ser tremendamente discriminador.

El senador Zaldívar considera que la norma aprobada por la Comisión, que propone el 10 por ciento, es más lógica. Porque, si bien, tanto ese precepto como la indicación renovada se refieren a quienes votaron en la última elección, no a los inscritos; pero, para la procedencia del plebiscito a requerimiento ciudadano, consideraba más razonable que la cifra fuera una sola: 10 por ciento.

El senador Navarro consideró que debía primar el criterio que facilitara la realización de un plebiscito y la indicación del Senador Gómez mantiene el 5 por ciento, que consideraba lo más ajustable.

Sometida a votación la indicación renovada tendiente a sustituir el inciso primero del artículo 100, ésta fue rechazada con 11 votos a favor, 10 en contra y una abstención, no reuniéndose el quórum constitucional exigido.

A continuación, se sometió a votación el inciso primero del artículo 100 propuesto por la Comisión pero éste fue rechazado con 19 votos a favor y 1 en contra, por no reunirse el quórum constitucional exigido.

Por otro lado, en relación al inciso segundo del mismo artículo 100, el Senador Gómez efectuó dos planteamientos: uno, que la Sala se pronuncie

sobre la admisibilidad de la indicación N°5, presentada por Su Señoría en la Comisión y declarada inadmisibile; y además, que dicho inciso se vote en forma separada.

En lo relativo a la indicación N°5 el senador Gómez propuso la frase “quienes sólo deberán pagar derechos equivalentes a los costos de traslado y a horas extraordinarias, según determine el Director del Servicio Electoral” por la siguiente oración: “La inscripción de las firmas requeridas en el presente artículo, independiente de si el trámite se efectúa ante notario público, oficial del Registro Civil o funcionario habilitado del Servicio Electoral, tendrá el carácter de gratuito para los interesados”.

Sobre esta materia, el senador Espina señala que se estaría imponiendo una actuación gratuita a los notarios, y se cuestiona sobre si el Estado subsidiará dicho costo.

El senador Letelier consideró necesario precisar si, en el caso de funcionarios públicos, estas labores se realizarían en sus lugares de trabajo y en horario de oficina o no.

El senador Sabag sostiene que la indicación establece que la inscripción de firmas, independiente de si el trámite se realiza ante un notario, oficial del Registro Civil o funcionario habilitado del Servicio Electoral, tendrá el carácter de gratuito para los interesados y el problema es que, respecto de la actuación de los funcionarios públicos, la facultad exclusiva le corresponde al Presidente de la República, no al Senado.

Luego de un extenso debate sobre las implicancias de la indicación del senador Gómez, ésta se declara inadmisibile.

A continuación, el Secretario expuso que los senadores Gómez y Horvath pidieron votación separada del artículo 1º, número 3, letra c), que reemplaza el inciso tercero del artículo 101 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Donde dice letra f), que pasa a ser c), sustituirla por la siguiente: “Reemplázase en el inciso tercero, que pasa a ser sexto, la frase “siempre que vote en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna” por “siempre que vote en él más de un 40% del total de electores habilitados para votar en la última elección de alcalde”.

La letra c) del número 3 del artículo 1º, fue aprobado, con las enmiendas referidas con 23 votos a favor y una abstención.

Por último, se sometió a votación el resto de las modificaciones de la Comisión de Gobierno, referidas a las enmiendas del artículo primero, toda vez que los artículos segundo y tercero fueron aprobados al inicio de la

discusión del proyecto. Estas modificaciones fueron aprobadas con 25 votos a favor.

Terminada la discusión de los artículos propuestos por la Comisión, se sometió a votación la propuesta del senador Gómez de que la Secretaría redacte un texto considerando la gratuidad de los notarios, la que fue acogida con 25 votos a favor, quedando concluida la discusión del proyecto en este trámite.

1.8 Indicaciones.

Con fecha 13 de junio de 2012, el Presidente de la República formuló las siguientes nuevas indicaciones al proyecto de ley, a fin de que sean consideradas durante la discusión del mismo:

1) Para incorporar en el numeral 2) la siguiente letra a), pasando la modificación actualmente propuesta a ser letra b):“a) Reemplázase en el inciso primero la palabra “municipal” por la frase “de alcalde”.

2) Para modificar el numeral 3) en el siguiente sentido:

a) Intercálanse los siguientes literales b) y c), cambiando los demás su orden correlativo: “b) Reemplázase en el inciso segundo la expresión “la o las cuestiones sometidas” por “la cuestión sometida” y agrégase, a continuación de la palabra “plebiscito”, y antes del punto seguido, la frase “siendo aplicable lo dispuesto en el artículo 26 de la N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en lo relativo al formato de la consulta, salvo que se aplique lo dispuesto en la frase final del inciso segundo del artículo 99”, precedida de una coma (,).c) Agrégase en su inciso segundo, a continuación del punto seguido que sigue al guarismo “99”, incorporado según lo dispuesto en el literal precedente, la frase “El texto de la consulta debe ser claro, no puede ser ambiguo o inducir a error, ni ser

sesgado hacia una de las alternativas.”, y agrégase a continuación de la expresión “dicho decreto” la frase “en el Diario Oficial o de notificada la sentencia que se dicte en virtud de lo dispuesto en este artículo, debiendo en este último caso dictarse un nuevo decreto alcaldicio que fije la fecha de su realización dentro de los plazos indicados anteriormente.”.

b) Reemplázase en el literal c), que pasa a ser e), la expresión “de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna” por la expresión “de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna”.

1.9 Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización.

Con fecha 26 de julio de 2012, la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización informó el proyecto de ley referido,

resumiendo su contenido y la discusión de la que fue objeto, para ser conocida por la Cámara de Diputados.

1.10 Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, en sesión de esta fecha 1 de agosto de 2012, discutió y aprobó el proyecto de ley, con las siguientes enmiendas:

1) Reemplazo el artículo 1° N°2) por el siguiente:“2)Sustitúyese en el inciso primero del artículo 100 la palabra “municipal” por la expresión “de alcalde”.

2) Intercala en el N° 3) del artículo 1° la siguiente letra b), pasando las letras b) y c) a ser c) y d), respectivamente: “b) Reemplázase, en el inciso segundo,

la expresión “la o las cuestiones sometidas” por “la cuestión sometida”; agréganse, a continuación del punto seguido (.), que se reemplaza por una coma (,), las siguientes oraciones: “siendo aplicable lo dispuesto en el artículo 26 de la ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en lo relativo al formato de la consulta, salvo que se aplique lo dispuesto en la frase final del inciso segundo del artículo 99. El texto de la consulta debe ser claro, no puede ser ambiguo o inducir a error, ni ser sesgado hacia una de las alternativas.”; y agrégase, a continuación de las palabras “dicho decreto”, el siguiente texto: “en el Diario Oficial o de notificada la sentencia que se dicte en virtud de lo dispuesto en este artículo, debiendo en este último caso dictarse un nuevo decreto alcaldicio que fije la fecha de su realización dentro de los plazos indicados anteriormente.”.

3) Eliminó el artículo 1° N°7).

1.11 Comisión Gobierno, Descentralización y Regionalización.

En sesión de 14 de agosto de 2012 la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, la unanimidad de sus miembros presentes, Senadores Orpis, Rossi, Sabag y Zaldívar, rechazaron en su totalidad las enmiendas introducidas por la Cámara de Diputados, en segundo trámite constitucional, por lo que el proyecto debió pasar a conocimiento de la Comisión Mixta.

1.12 Senado.

En sesión 41 de 14 de agosto de 2012, el Senado consideró que la iniciativa debía ir a Comisión Mixta, porque, por error u omisión, la Cámara Baja rechazó normas fundamentales, como la relativa a los plebiscitos no vinculantes, no existiendo norma a ese respecto. Por ello, con 17 votos a

favor, se rechazaron todas las enmiendas introducidas por la Cámara Baja, quedando despachado el proyecto en este trámite.

1.13 Comisión Mixta.

La Comisión Mixta quedó integrada por don Germán Becker, don Eduardo Cerda, don Romilio Gutiérrez, doña Adriana Muñoz y don Joel Rosales.

En sesión de 9 de octubre de 2012, en relación con el numeral 2) del artículo 1° del proyecto, la Comisión Mixta convino en mantener en el texto del proyecto la norma aprobada por el Senado, que incorpora al artículo 100 de la ley municipal un nuevo inciso segundo que habilita al Director Regional

del Servicio Electoral, o a su delegado, para certificar las firmas de los electores requirentes del plebiscito, quienes pagarán sólo los gastos de traslado y horas extraordinarias del funcionario que practicará la diligencia. El trámite ante notario de la diligencia será gratuito.

Finalmente, la Comisión Mixta, respecto de este numeral, prestó su acuerdo para agregar el inciso tercero que había propuesto el Honorable Senado, en su oportunidad, que remite al reglamento la fijación del procedimiento y condiciones para la certificación de las firmas.

De la forma dicha, la Comisión Mixta se hace cargo y satisface parcialmente una proposición de la Asociación Chilena de Municipalidades, planteada en la sesión por el Honorable Diputado señor Cerda, de establecer la gratuidad en la certificación de las firmas y la exención de su publicación en el Diario Oficial.

Concurrieron a estos acuerdos relativos al numeral 2) los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Orpis, Rossi y Sabag y los Honorables Diputados señores Browne, Gutiérrez, don Romilio y Rosales.

Por otro lado, en relación con el numeral 3) del texto aprobado por la Cámara y rechazado por el Senado, la Comisión Mixta adoptó los siguientes acuerdos:

1) Rechazó reemplazar en la nueva letra b) que propone la Cámara, que contiene enmiendas al artículo 101 de la ley municipal, las expresiones “la o las cuestiones sometidas” consignadas en el inciso segundo de ese precepto, por la frase “la cuestión sometida”, con el propósito de flexibilizar la norma admitiendo que la consulta plebiscitaria pueda abarcar una o más materias.

2) Por lo que hace a las siguientes disposiciones que la Honorable Cámara sugiere en la nueva letra b), la Comisión Mixta concordó con su texto, en especial con la norma que declara que los términos de la consulta deben ser claros, no pueden ser ambiguos o inducir a error ni sesgados hacia una de las alternativas, con el fin de evitar la presentación de reclamos sin fundamento ante la justicia electoral.

Por tal razón y considerando, además, que la segunda frase propuesta en esa nueva letra -la que se sugiere intercalar a continuación de las palabras “dicho decreto”- rodea de mayores certezas y claridad a las acciones preparatorias y previas a la consulta plebiscitaria, la Comisión Mixta acordó incorporar esta nueva letra b) propuesta por la Honorable Cámara, con excepción, como se ha dicho, de reemplazar la frase “la o las cuestiones sometidas” por “la cuestión sometida”.

Optó por la propuesta descrita la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión Mixta, Honorables Senadores señores Orpis, Rossi y Sabag y Honorables Diputados señores Browne, Gutiérrez, don Romilio y Rosales.

3) Finalmente, en lo tocante a la divergencia surgida con ocasión del rechazo por la Cámara en el segundo trámite constitucional del numeral 7) propuesto por el Senado, la Comisión Mixta acordó mantener dicho numeral en el texto del proyecto, pues estimó sano y aconsejable entregar a la autoridad municipal la facultad de solicitar el parecer de la comunidad respecto de los asuntos de interés local a que se refiere dicho numeral, con el carácter de no vinculante, pues tal posibilidad sirve de eficaz orientación para el ejercicio de sus funciones de administración.

En razón de lo expuesto, la Comisión Mixta, con la misma unanimidad precedente (Senadores señores Orpis, Rossi y Sabag y Honorables Diputados señores Browne, Gutiérrez, don Romilio y Rosales) repuso en el proyecto el numeral 7) del artículo 1° que incorpora a la Ley Orgánica de Municipalidades un artículo 104 bis, nuevo, que regula las consultas no vinculantes.

1.14 Senado.

En Sesión 59 de 6 de noviembre de 2012, el Senado rechazó el informe de la Comisión Mixta con 18 votos a favor, 9 en contra y una abstención, no lográndose el quórum constitucional.

1.15 Presidente de la República.

Con fecha 19 de noviembre de 2012, el Presidente de la República manifestó que resolvió no hacer uso de la facultad que le confiere el inciso segundo del artículo 71 de la Constitución Política de la República, respecto del proyecto de ley sobre plebiscito y consultas de carácter comunal.

1.16 Senado.

Mediante Oficio de 19 de noviembre de 2012, el Senado comunicó al Presidente de la República el proyecto aprobado y solicita que, atendido que el proyecto contiene normas de ley orgánica constitucional, el Senado, por ser Cámara de origen, precisa saber si haría uso de la facultad que le otorga el inciso primero del artículo 73 de la Carta Fundamental.

Continúa el Oficio señalando que en caso que aprobare sin observaciones el proyecto de ley, lo comuniqué al Senado para los efectos de su envío al Tribunal Constitucional.

A modo de reflexión, se puede señalar que la extensa tramitación del Boletín en estudio ha dificultado enormemente lograr cualquier modificación efectiva en la materia que permita potenciar realmente la participación ciudadana en los términos prometidos en el Mensaje. A la fecha, no se ha suscitado ningún nuevo debate acerca del proyecto que permita reactivar su tramitación, postergándose indefinidamente su eventual aprobación.

CONCLUSIONES

La presente memoria ha buscado situarnos dentro del contexto histórico, real y actual de los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes en Chile, para que, en conocimiento de ello, sea posible mejorar

un mecanismo concebido para que sean los mismos habitantes de la comuna, quienes ejerzan la soberanía.

En primer lugar, se expuso acerca de la naturaleza jurídica y el origen histórico de los plebiscitos comunales en Chile, actualmente consagrados en la Constitución Política de la República como uno de los medios fundamentales de lograr la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectarán directamente a nivel local pues, según el mismo legislador ha manifestado, la representación democrática por medio de autoridades elegidas por los ciudadanos constituye sólo una de las formas de ejercer soberanía.

En segundo lugar, se pudo comprobar cómo, no obstante su consagración constitucional, los plebiscitos comunales no han sido aplicados en la extensión deseada por el legislador, mientras las consultas no

vinculantes todavía no reciben un adecuado tratamiento legal. En efecto, se expuso cómo en nuestro país, a la fecha, se han realizado únicamente cuatro plebiscitos, en las comunas de Las Condes, Zapallar, Vitacura y Peñalolén: en el plebiscito de Las Condes el Alcalde pidió a la ciudadanía manifestar su conformidad o disconformidad con el cobro por el uso de las obras viales en la comuna; en el plebiscito de Zapallar, se consultó a la ciudadanía si apoyaban la política del Alcalde en materia de protección de los bosques nativos; en el plebiscito de Vitacura se consultó acerca de modificaciones específicas al plan regulador comunal; y en el plebiscito de Peñalolén, la consulta fue si los ciudadanos apoyaban o no, en términos generales, las modificaciones al plan regulador.

Estudiada la historia de los plebiscitos comunales en nuestro país, se logra concluir cómo los plebiscitos comunales han sido especialmente utilizados para obtener el respaldo de los ciudadanos a propuestas o políticas ya emprendidas por el alcalde y no como la fórmula para que los habitantes

de la comuna adopten decisiones soberanas, especialmente en el caso de los plebiscitos de Las Condes y Zapallar. Lo anterior, por tanto, conlleva a que la autoridad comunal se encuentre más interesada en la aprobación de su propuesta que en dejar la decisión final a los vecinos para fortalecer la posición del municipio ante otros niveles de gobierno y administración que pueden tomar decisiones que inciden sobre la comuna; todo lo cual resulta incompatible con la debida imparcialidad del alcalde y los concejales. Mientras, en el caso de los plebiscitos de Vitacura y Peñalolén, la propuesta del Alcalde ha sido derrotada frente a la negativa de los ciudadanos a modificar el entorno comunal, lo que permite concluir que esta materia, de orden urbanístico, es aquella donde los vecinos realmente se interesan en ejercer soberanía.

De todos modos, es claro que realizar un plebiscito conlleva un costo elevado que no todas las comunas pueden afrontar, por lo tanto, es necesario eliminar las barreras de entrada para todas aquellos ciudadanos

que, interesados en adoptar las decisiones que los afectarán a nivel local, no pueden hacerlo; y al mismo tiempo, es fundamental que no sean únicamente los Municipios quienes asuman los gastos.

El costo de desarrollar plebiscitos y consultas no vinculantes constituye una enorme barrera de entrada para la mayoría de las comunas de nuestro país. Las Condes, Zapallar, Vitacura y Peñalolén tienen, en promedio, ingresos mayores al resto, que les permiten financiar estas iniciativas. Por tanto, además de simplificar los trámites para su convocatoria, es menester considerar que los plebiscitos comunales y las consultas ciudadanas sólo tendrán una aplicación real en nuestro país cuando se consideren vías concretas para su financiamiento.

Por otra parte, se pudo comprobar cómo en nuestro país las consultas municipales, establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, carecen de

una regulación propia, existiendo un vacío legal a su respecto, y, en su lugar, se han desarrollado consultas informales que buscan conocer la opinión de los ciudadanos en las materias que el Alcalde considera relevantes. Así por ejemplo, en la comuna de Las Condes el alcalde Francisco de la Maza ha desarrollado consultas informales a los vecinos, sobre el cierre de calles para evitar la prostitución o evitar el desarrollo de partidos de fútbol de alta convocatoria en el estadio San Carlos de Apoquindo. El desarrollo de estas consultas comprueba que realizar plebiscitos y consultas no vinculantes es engorroso, debiendo adoptarse formas distintas de participación ciudadana.

Por último, se expuso acerca del proyecto de Ley contenido en el Boletín 7308-06, que busca modificar sustancialmente la normativa de los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes, teniendo como objetivos primordiales, precisamente, facilitar la obtención de firmas y aminorar los costos de su desarrollo.

Como se planteó en un comienzo, el objeto fundamental de esta memoria es realizar un estudio crítico de la utilización de la herramienta de los plebiscitos comunales en Chile, utilizando como base del análisis las cuatro experiencias de plebiscitos comunales realizados a la fecha. Y de dicho estudio sólo es posible concluir que mientras los plebiscitos comunales no sean una forma de participación abierta a la generalidad de las comunas, seguirá siendo utilizada como una forma de validar decisiones tomadas con anterioridad por las autoridades o bien, de oponerse a las modificaciones del entorno comunal, sin buscar ejercer la soberanía con el único fin de lograr lo que sea mejor para todos los habitantes de cada localidad.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES DOCTRINARIAS

1. **BRONFMAN V., Alan.** 1º semestre de 2007. Mecanismos de democracia directa en Chile: los plebiscitos y consultas comunales. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXVIII: 237-265.
2. **BULNES Aldunate, Luz y VERDUGO Marinkovic, Mario.** 2008. Participación ciudadana y plebiscitos comunales. Revista de derecho público (70):89-104.
3. **CEA Egaña, José Luis.** 2008. Derecho Constitucional Chileno. 2ª ed. Santiago, Chile. CIP Pontificia Universidad Católica de Chile. Tomo I.
4. **ERRÁZURIZ Eguiguren, Maximiano.** 1983. La participación ciudadana en la Constitución Política. 5ª ed. Santiago. Editorial Andrés Bello.
5. **JIMÉNEZ L., Fernando.** 2009. Plebiscito constitucional. Revista de Derecho, Universidad Católica de la Santísima Concepción. (19).

6. **LÓPEZ J., Mario.** 1973. Derecho Político. Buenos Aires, Argentina. Editorial Kapeluz.
7. **PAOLETTI, Marion.** 1999. El referéndum local en Francia. Barcelona. Editorial Del Serbal.
8. **SILVA Bascuñán, Alejandro.** 2004. Tratado de Derecho Constitucional. Santiago. Tomo X.
9. **SOTO Barrientos, Francisco.** 2011a. El Congreso: Espacio preferente para la participación ciudadana. En: SEMINARIO: “CIUDADANÍA y Constitución”. Santiago, Chile. Bicentenario Congreso Nacional Chile y Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
10. **SOTO Barrientos, Francisco.** 2011b. La eventual recepción de fórmulas participativas en Chile; particularidades y desafíos. Revista de derecho público (74):159-194.
11. **SOTO Barrientos, Francisco.** 2011c. Mecanismos participativos como complemento de la acción de los órganos representativos: perspectiva comparada = Participatory mechanisms as a complement to the action of representative organs. Revista de derecho público (75):59-72

12.SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL:

“Participación ciudadana en las gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico situación actual”, Documento de trabajo, Ministerio del Interior, Santiago, 2004.

TESIS

1. **CELIS M., Paula y MOLINA L., Fernando.** 2007. “Los plebiscitos comunales y la iniciativa ciudadana”. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de derecho.
2. **RÁMIREZ Nárdiz, Alfredo.** 2009. Democracia participativa. La experiencia española comparada. Tesis doctoral. Alicante, España. Universidad de Alicante, Facultad de Derecho, Departamento de Estudios Jurídicos del Estado. Área de Derecho Constitucional.

3. **RONCONE Juan Pablo y MILOVIC Macarena.** 2012. “Análisis crítico de proyectos de ley sobre plebiscito en Chile (1994-2011)” Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de derecho.

PROYECTOS DE LEY

1. **BOLETÍN N° 1231-07.** Modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y la ley N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con el objeto de ampliar el ámbito y flexibilizar la realización de los plebiscitos comunales.
2. **BOLETÍN N° 6566-07:** Reforma Constitucional que establece las consultas y plebiscitos comunales vinculantes.
3. **BOLETÍN N°7014-06:** Relativo al carácter vinculante de los plebiscitos comunales.

4. **BOLETÍN N°7179-06:** Sobre plebiscitos comunales tratándose de proyectos de generación eléctrica.
5. **BOLETÍN N° 7313-06:** Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, para facilitar la realización de plebiscitos comunales.
6. **BOLETÍN N° 7323-06:** Modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades con el objeto de ampliar la participación ciudadana en los plebiscitos comunales.
7. **BOLETÍN 7308-06:** Modifica la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
8. **BOLETÍN 4228-06:** Facilita la convocatoria a plebiscitos comunales.

LEYES

1. CHILE. Ministerio del Interior;1988. **Ley 18.700:**Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, abril de 1988.

2. CHILE. Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2006. **DFL1**: Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, mayo de 2006.
3. CHILE. Ministerio Secretaría General de Gobierno. 2011. **Ley 20.500**: Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, febrero de 2011.
4. CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2012. **Ley 20.568**: Regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones, enero de 2012.

ACTAS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES¹³⁷

1. Actas de los Concejos Municipales de Las Condes.

¹³⁷ Antecedentes obtenidos por medio de solicitudes efectuadas a través del sistema de Transparencia Municipal.

2. Actas de los Concejos Municipales de Zapallar.
3. Actas de los Concejos Municipales de Vitacura.
4. Actas de los Concejos Municipales de Peñalolén.

FUENTES ELECTRÓNICAS

1. **2013 AÑO EUROPEO DE LOS CIUDADANOS: ¿Qué significa ser ciudadano europeo?** [en línea]
<http://www1.dicoruna.es/ipe/publicaciones/publicaciones_ipe/OtrasPublicaciones/Que_Significa.pdf>
2. **La guía de Derecho** [en línea]
<<http://derecho.laguia2000.com/derecho-romano/lex-hortensia>>
3. **Periódico “El País”** [en línea] <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/02/27/andalucia/1361962338_788592.html>

4. **SENADO**, Tramitación de proyectos [en línea]

<<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>>.