

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, sobre plebiscito y consultas de carácter comunal.

BOLETÍN N° 7.308-06.

HONORABLE SENADO:

Esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto señalado en el epígrafe, en primer trámite constitucional, iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República, con urgencia calificada de “simple”.

A 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.

I. OBJETIVO

Introducir enmiendas en las leyes N°s. 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades; 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y 18.553, de los Tribunales Electorales Regionales, para facilitar la ejecución de plebiscitos locales y consultas no vinculantes con el objeto de fomentar la participación ciudadana.

II. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Prevenimos que los artículos primero y segundo, 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.

III. ANTECEDENTES

3.1. De Derecho

1.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.

2.- Ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

3.- Ley N°18.593, de los Tribunales Electorales Regionales.

3.2. De Hecho

El mensaje con que se inició la tramitación de este proyecto recuerda que el artículo cuarto de la Constitución Política declara que Chile es una república democrática, principio que se funda en el reconocimiento que hace el artículo quinto de la Carta, cual es que la soberanía reside esencialmente en la Nación, ejercida por el pueblo por medio de los siguientes mecanismos: los plebiscitos, las elecciones periódicas y por las autoridades que establece la Constitución. Por esta razón -continúa el mensaje- el sistema democrático nacional no es exclusivamente representativo, pues además reconoce otros medios por los cuales se expresa la soberanía. Sin perjuicio de lo anterior, en la práctica, ésta se lleva a cabo principalmente por medio de las autoridades reconocidas por el ordenamiento jurídico.

Señala el mensaje que el concepto de democracia que la Constitución reconoce va más allá de su carácter meramente representativo, pues existen espacios de participación directa en determinados aspectos de la vida institucional. Cita como ejemplo el mecanismo de reforma constitucional regulada en el inciso segundo del artículo 128 del texto constitucional, que prescribe que si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren con los dos tercios de sus miembros en ejercicio, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, salvo consulta ciudadana por medio de un plebiscito.

Expresa el mensaje que la Constitución no sólo reconoce esta herramienta para casos extremos como el enunciado, sino que también lo ha considerado a nivel local, como es el caso de los plebiscitos comunales y de las consultas no vinculantes. Además de la autoridad que ejerce el alcalde y el concejo, el artículo 118 de la Carta se refiere a la participación ciudadana en las actividades municipales. De esta forma, si bien la soberanía es ejercida por las autoridades reconocidas por la Constitución, la ciudadanía puede intervenir directamente en los asuntos de competencia local. Así, es posible convocar tanto a plebiscitos como a consultas comunales de carácter no vinculante (inciso quinto del artículo 118 de la Constitución).

Declara el mensaje que los mecanismos de participación ciudadana local a los que se ha hecho referencia, se han aplicados durante los últimos veinte años excepcionalmente. Respecto de los plebiscitos, recuerda que han sido convocados sólo en tres oportunidades, de los cuales sólo uno ha sido por requerimiento de los ciudadanos de la respectiva comuna. A propósito de las consultas no vinculantes, señala que no hay regulación legal que fije los requisitos y procedimientos para llevarlas a cabo, por lo que si bien se les reconoce constitucionalmente, no existe ley que permita ejecutarlas como mecanismo de participación.

Además, el mensaje se hace cargo de la situación financiera de los municipios en razón de que la organización de plebiscitos y consultas envuelven elevados costos, cuestión que obsta a la organización de estos actos o los circunscribe a las municipalidades de altos recursos.

Por las razones enunciadas -continúa el mensaje-, la participación a nivel local tiene variadas dificultades para en su ejecución, cuestión que tiene efectos en la profundización de la democracia y en la intervención ciudadana como herramienta de formulación de políticas públicas. Cuanto mayor sea la participación, mejor será la percepción de las instituciones, lo que se traduce, a su vez, en un mayor interés por los asuntos públicos; en caso contrario, el sistema democrático se desprestigia y no genera incentivos para que la ciudadanía se pronuncie. En este sentido, expresa el mensaje, la participación ciudadana a nivel local fortalece la sociedad civil en su rol fiscalizador, transformándola en un agente activo, capaz de exponer sus necesidades y sus intereses ante el gobierno nacional, regional y local.

Destaca también el mensaje la existencia de numerosos requisitos que hoy impiden desarrollar herramientas de participación en las comunas. Recuerda que el costo de implementación de las mismas hace que la intención contenida en la Constitución se transforme en una mera declaración.

De acuerdo con los antecedentes descritos, el Ejecutivo ha asumido como prioritario el desarrollo y ampliación de los mecanismos de participación ciudadana, preocupación que es compartida por parlamentarios y actores de todos los sectores de la sociedad. Recuerda que en junio del año 1994, el actual Presidente de la República formuló (en su entonces condición de Senador) una moción para facilitar la celebración de plebiscitos. Además, se han propuesto diversas iniciativas parlamentarias con el mismo objeto, tanto con modificaciones de carácter constitucional como legal. Entre estas últimas, enuncia las de los Senadores señores Alejandro Navarro, Eugenio Tuma, Francisco Chahuán y Guido Girardi, de los ex Senadores señores Carlos Bombal y Eugenio Cantuarias; y de los Diputados señores Patricio Melero, Pedro Araya, Gabriel Ascencio, María Antonieta Saa, Marcelo Díaz, Carolina Goic, Patricio Hales, Felipe Harboe, Iván Moreira, Patricio Vallespín y Ximena Vidal y los ex Diputados señores Leopoldo Sánchez, Cristián Leay, Marco Enríquez-Ominami, Álvaro Escobar y Esteban Valenzuela.

Por las razones descritas, esta iniciativa de ley considera diversos mecanismos y herramientas que incentivan la participación comunal en los asuntos locales, particularmente en los plebiscitos y las consultas no vinculantes. Además, se simplifican requisitos y procedimientos para su realización, eliminando los costos adicionales que ellos implican y facilitando su implementación también en las comunas de más bajos recursos de modo de generar incentivos para la solución directa de los asuntos locales en todo el país.

Según el mensaje, el objeto del proyecto consiste en reformar disposiciones de la ley orgánica de municipalidades, de la ley sobre votaciones populares y escrutinios y de la ley que regula los Tribunales Electorales Regionales, con el fin de facilitar la realización de plebiscitos comunales y consultas no vinculantes a nivel local, y de reducir los costos que para los municipios implica la implementación de dichos mecanismos.

- - -

El contenido del mensaje se desglosa en los siguientes contenidos:

Uno) Plebiscitos comunales.

a) Ampliación de materias.

Además de los asuntos que hoy permiten ser resueltos por esta vía, se incorporan otros como, por ejemplo, la denominación, uso y conservación de bienes nacionales de uso público. Del mismo modo, se limita la iniciativa de proponer plebiscitos al alcalde con acuerdo del concejo que impliquen incidencia en el presupuesto municipal, con el objeto de mantener la responsabilidad presupuestaria. Esto significa que sólo el alcalde, con acuerdo del concejo, puede someter a plebiscito materias referidas a fondos municipales.

b) Reducción de períodos en los cuales no se pueden presentar plebiscitos.

Se disminuyen los períodos con prohibición para celebrar plebiscitos, limitándose a los 90 días previos y los 60 días posteriores a las elecciones nacionales. Podrán también celebrarse conjuntamente con elecciones distintas de las que correspondan a las municipales. En el caso de estas últimas, se mantiene la restricción vigente. (No podrán celebrarse plebiscitos comunales dentro del mismo año en el que correspondan elecciones municipales).

c) Procedimiento.

Con el objeto de entregar mayores alternativas y rebajar los costos en que deben incurrir los ciudadanos, se incluye al personal del Servicio Electoral para certificar el porcentaje de firmas necesarias para requerir la celebración de un plebiscito o consulta. Se mantiene la competencia del alcalde para definir el procedimiento del plebiscito bajo ciertas condiciones que aseguren imparcialidad y

transparencia, estableciendo la posibilidad de reclamar ante el Tribunal Electoral Regional.

d) Aplicación supletoria de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Precisa las materias que quedarán regidas por esta ley, con el objeto de evitar obligaciones que se pueden obviar en estos procesos, como es el cierre de locales de expendio de bebidas alcohólicas. La aplicación supletoria de la mencionada ley contribuirá, además, a disminuir los costos del proceso eleccionario en atención a la simplificación de formalidades.

Dos) Consultas no vinculantes.

Se fija el marco en el cual se pueden celebrar las consultas no vinculantes, delegando en una ordenanza la regulación específica que le dará cada municipalidad.

- - -

V. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO

Consignamos a continuación una descripción de las normas que conforman este proyecto, estructurado en tres artículos permanentes.

El artículo primero introduce modificaciones en la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.

El número 1) del artículo primero (letras a), b) y c)) modifica el artículo 99 del citado cuerpo legal, que prescribe que el alcalde, con acuerdo del concejo, a requerimiento de los dos tercios de sus integrantes y de los dos tercios de los miembros del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por los dos tercios de los concejales en ejercicio, o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local sobre inversiones de desarrollo comunal; la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo; la modificación del plan regulador u otras de interés local que sean de competencia municipal.

El texto del mensaje, en la letra a) del número 1), introduce a continuación de la frase “administración local” la expresión “tales como aquellas”.

La letra b) de este numeral incorpora, a continuación de la expresión “plan regulador”, la frase “al uso, denominación y conservación de bienes nacionales de uso público como plazas y parques, a otras materias contenidas en ordenanzas”.

Por su parte, la letra c) del número 1) descrito incorpora un inciso segundo, nuevo, al artículo 99 de la ley municipal, que preceptúa que las materias que puedan ser sometidas a plebiscito no podrán contravenir normas legales o reglamentarias vigentes ni afectar derechos adquiridos. Las materias referidas al ingreso, uso y destino de fondos municipales sólo podrán ser consultadas vía plebiscito cuando así lo disponga el alcalde con acuerdo del concejo. En este último caso la consulta podrá considerar más de una alternativa de inversión de montos similares.

El número 2) del artículo primero contenido en el mensaje sustituye el artículo 100 de la ley Orgánica Constitucional de municipalidades, norma que se refiere al número de ciudadanos que pueden requerir el plebiscito. El texto vigente señala que para su procedencia es necesario que concurran con su firma (ante notario público u oficial del Registro Civil), a lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior. Dicho porcentaje se acreditará por un certificado del Director Regional del Servicio Electoral.

La norma de reemplazo prescribe, en su inciso primero, 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 en la comuna al 31 de diciembre del año anterior. Dicho porcentaje se acreditará por un certificado del Director Regional del Servicio Electoral.

El inciso segundo del nuevo artículo 100 faculta al Director Regional del Servicio Electoral para designar a un funcionario de dicha institución habilitado para recibir las firmas. Este funcionario certificará las firmas de los ciudadanos a solicitud de los interesados, quienes sólo deberán pagar derechos equivalentes a los costos de traslado y horas extraordinarias según lo determine el Director del Servicio Electoral.

El inciso tercero del nuevo texto reenvía a un reglamento el procedimiento y las condiciones para la certificación de las firmas.

El número 3) del artículo primero introduce enmiendas en el artículo 101 de la ley orgánica constitucional de municipalidades, precepto que declara que dentro de los diez días siguientes de adoptado el acuerdo del concejo y recibido oficialmente el requerimiento de éste o de los ciudadanos en las condiciones previstas en el artículo 100 ya descrito, el alcalde deberá convocar a plebiscito por medio de un decreto publicado en el Diario Oficial y en un periódico de los de mayor circulación en la comuna dentro de los quince días siguientes a su dictación. También se difundirá en avisos en la sede comunal y en otros lugares públicos (inciso primero). El decreto contendrá los asuntos sometidos a plebiscito y señalará la fecha de su realización, la que no podrá efectuarse antes de sesenta ni después de noventa días luego de la publicación del decreto en el Diario Oficial (inciso segundo). Los resultados del plebiscito serán vinculantes para la autoridad municipal siempre que vote más del 50% de los ciudadanos

(inciso tercero). Las inscripciones electorales se suspenderán en la comuna el día siguiente al de la publicación del decreto en el Diario Oficial, reanudándose el primer día hábil del mes subsiguiente al de la fecha en que el Tribunal Calificador de Elecciones comunique al Director del Servicio Electoral el término del proceso de calificación del plebiscito (inciso cuarto). Para los plebiscitos municipales no habrá propaganda electoral televisiva y no serán aplicables las normas de los artículos 31 y 31 bis de la ley orgánica sobre votaciones populares y escrutinios (inciso quinto). (Las normas de los artículos 31 y 31 bis de la ley sobre votaciones populares y escrutinios se refieren a la publicidad electoral televisiva gratuita).

La letra a) del número 3) del artículo primero del texto del mensaje reemplaza, en el inciso primero del artículo 101, 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 y en el sitio electrónico institucional de la municipalidad”.

La letra b) sustituye en su inciso segundo la frase “la o las cuestiones sometidas” por “la cuestión sometida”.

Enseguida, la letra c) del número 3) incorpora en el inciso segundo, a continuación del punto seguido (.) que sigue a 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 agrega a continuación de la expresión “Diario Oficial” la oración: “o de notificada la sentencia que se dicte en virtud de los 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.”.

La letra d) del número 3) del artículo primero del mensaje intercala tres nuevos incisos (tercero, cuarto y quinto) al artículo 101 de la ley orgánica constitucional de municipalidades.

El nuevo inciso tercero prescribe que la convocatoria a plebiscito, su rechazo, omisión y el texto de las cuestiones sometidas a consulta podrán ser reclamadas ante el Tribunal Electoral Regional por al menos dos concejales, 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 deberá citar al alcalde, a los reclamantes o a los requirentes del plebiscito, respectivamente, para que presenten sus observaciones y descargos dentro de los cinco días luego de notificados. También podrá, si lo estima necesario, fijar un término probatorio máximo de diez días en caso de existir hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos. Emitirá su fallo en el plazo de 30 días luego de presentado el reclamo.

El inciso cuarto declara que las sentencias del Tribunal Electoral Regional serán apelables en el plazo de cinco días contados desde la fecha de su notificación ante el Tribunal Calificador de Elecciones, el que dispondrá de un plazo de diez días para fallar luego de presentada la apelación.

El inciso quinto dispone que los locales de votación podrán ubicarse en la sede comunal u otros lugares públicos que faciliten la participación, ubicación que deberá contar con la aprobación del Servicio Electoral. Las mesas receptoras de sufragios funcionarán con tres vocales elegidos según lo dispuesto en la ley N° 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios.

Finalmente, la letra e) del número 3) del artículo primero del mensaje reemplaza en el inciso tercero del artículo 101, 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”.

El número 4) del artículo primero del texto del mensaje modifica el artículo 102 de la ley municipal, norma que prohíbe convocar a plebiscito comunal durante el período comprendido entre los ocho meses anteriores a cualquier elección popular y los dos meses siguientes a ella (inciso primero). Tampoco podrán celebrarse estas votaciones dentro del mismo año en que correspondan elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo período alcaldicio (inciso segundo). El Servicio Electoral y las municipalidades se coordinarán para la programación de los plebiscitos (inciso tercero).

En su literal a), el número 4) del artículo primero reemplaza el inciso primero del artículo 102 descrito por otro, nuevo, que señala que los plebiscitos no podrán celebrarse en el período indicado en el inciso segundo. Para el caso de elecciones diferentes a las municipales, no se podrán celebrar plebiscitos en los noventa días previos y los sesenta días posteriores a ellas, pudiendo ejecutarse el mismo día en que se efectúen tales elecciones. En este último caso, el procedimiento plebiscitario se someterá a la ley N° 18.700 en lo que sea aplicable. Si en el tiempo que medie entre la convocatoria y la celebración del plebiscito comunal se convoca a uno de carácter nacional o a elección extraordinaria de Presidente de la República, el plebiscito comunal se hará en conjunto con esas elecciones.

La letra b) del número 4) del artículo primero sustituye en su inciso segundo el vocablo “Tampoco” por la palabra “No”.

El número 5) del artículo primero del mensaje deroga el artículo 103 de la ley orgánica constitucional de municipalidades, que prescribe que la convocatoria a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de Presidente de la República suspenderá los plazos de realización de los plebiscitos comunales hasta la proclamación de sus resultados.

Enseguida, el número 6) del artículo primero introduce enmiendas en el artículo ciento cuatro de la ley orgánica municipal, disposición que, en su inciso primero, aplica a estos actos, de manera supletoria, las normas de la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, con excepción de lo dispuesto en el

artículo 175 bis (se refiere a los boletines parciales que el Ministerio del Interior debe emitir con información de la instalación de mesas, orden público y resultados que se vayan produciendo). El inciso segundo prescribe que, en todo caso, el costo de los plebiscitos comunales será de cargo de la respectiva municipalidad.

En su literal a), el número 6) del artículo primero del mensaje reemplaza el inciso primero descrito por otro, nuevo, que preceptúa que en todo lo no regulado por esta ley será aplicable a la realización de los plebiscitos comunales la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, con excepción del Título VI (“Del Orden Público”), sin perjuicio de las medidas de seguridad que adopte el alcalde y del artículo 175 bis. En todo caso, serán aplicables los artículos 115 y 119 de la mencionada ley. (El artículo 115 prohíbe la celebración de manifestaciones o reuniones públicas de carácter electoral en el período comprendido entre las cero horas del segundo día anterior a una elección o plebiscito y cuatro horas después de haberse cerrado la votación en las mesas receptoras de sufragios de la respectiva localidad (inciso primero). Durante el mismo período permanecerán cerradas las secretarías de propaganda y toda oficina u organización para atender electores. Cualquier local público o privado que se destinare a este fin en el período señalado será clausurado por la fuerza encargada del orden público, hasta cuatro horas después de haberse cerrado la votación (inciso segundo). Por su parte, el artículo 119 prescribe que los presidentes de las juntas electorales, de las mesas receptoras y de los colegios escrutadores deberán velar por el libre acceso al recinto en que funcionen, e impedir que se formen grupos en las puertas o alrededores que entorpezcan el acceso de los electores (inciso primero). Ante la reclamación de cualquier elector, los presidentes darán las órdenes correspondientes para disolver esas agrupaciones. Si no fueren obedecidos, las harán despejar por la fuerza encargada del orden público y, en caso necesario, suspenderán las funciones de la junta, mesa o colegio (inciso segundo). El presidente de la junta, de la mesa o del colegio requerirá de la jefatura correspondiente a la localidad, el auxilio de la fuerza para continuar funcionando hasta el término de su cometido, y estará obligado a dar cuenta al Ministerio Público, para los fines a que haya lugar. La autoridad requerida dará auxilio inmediatamente (inciso tercero).

La letra b) del número 6) del artículo primero reemplaza la frase “En todo caso” por “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103” (reglas para practicar el escrutinio general).

El número 7) del artículo primero del texto del mensaje incorpora, a continuación del artículo 104, un nuevo Párrafo 4°, “De las Consultas no Vinculantes”, al Título IV, “De la Participación Ciudadana”, en la ley orgánica constitucional de municipalidades.

El nuevo párrafo 4°, “De las Consultas no Vinculantes”, constituido por el artículo 104 bis, permite que 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, someterá a consulta no vinculante las

materias a que se refiere el artículo 99 de la ley municipal (descrito en el número 1) del artículo primero del mensaje), exceptuada la aprobación o modificación del plano regulador, del plan comunal de desarrollo y materias propias de ordenanzas (inciso primero). Los municipios dictarán una ordenanza que determine los períodos en que se podrán celebrar consultas no vinculantes. No podrán ejecutarse durante el año en que se celebren elecciones municipales (inciso segundo). La ordenanza regulará también los plazos y formalidades que cumplirá el alcalde para su convocatoria, debiendo, a lo menos, publicarla en un medio de comunicación local, en la sede comunal y en el sitio electrónico institucional 15 días antes de su celebración. Del mismo modo, determinará la forma en que se efectuará la consulta no vinculante, asegurando la participación de todos los electores de la comuna o del sector donde se celebre (inciso tercero). Si la consulta afecta a un sector de la comuna, la convocatoria deberá señalar la zona geográfica, unidades vecinales u organizaciones funcionales cuyos ciudadanos puedan participar de acuerdo con la materia de la consulta, debiendo asegurarse la participación de todas las personas habilitadas para votar que tengan interés directo. La habilitación para votar se determinará según el domicilio inscrito en el respectivo ejercicio electoral. Un reglamento determinará las zonas geográficas, unidades vecinales u organizaciones funcionales que deban considerarse en las convocatorias (inciso cuarto). Los resultados de la consulta no vinculante se publicarán en la sede comunal y en el o los medios de comunicación a que se refiere el inciso tercero y en el sitio electrónico institucional.

El artículo segundo del mensaje introduce modificaciones en la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios.

El número 1) del artículo segundo modifica el artículo 26 de la mencionada ley, norma que dispone que la cédula para el plebiscito nacional contendrá el texto que fije el Presidente de la República o el Tribunal Constitucional en caso de haber sido requerido. En los plebiscitos comunales el texto será fijado por el alcalde. Bajo cada cuestión planteada habrán dos rayas horizontales una al lado de la otra: la primera de ellas tendrá la opción “sí y la segunda la alternativa “no”, con el objeto de que el elector las marque con una línea vertical. El mensaje elimina la frase que dispone que en los plebiscitos comunales el texto será fijado por el alcalde.

El número 2) del artículo segundo del texto del mensaje deroga el artículo 171 bis de la ley N° 18.700, el que prescribe que la convocatoria a plebiscito comunal fijará la fecha de su realización, la que no podrá ser antes de treinta ni después de sesenta días desde la publicación en el Diario Oficial del decreto que lo ordene.

El artículo tercero del mensaje introduce un nuevo numeral 4° en el artículo 10° de la ley N° 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales, pasando el actual número 4° a ser 5°. La nueva disposición faculta a los Tribunales Electorales Regionales para resolver las reclamaciones que deba conocer según el artículo 101 de la ley municipal (convocatoria a plebiscito).

VI. DEBATE EN GENERAL

En sesión de 12 de julio de 2011, expuso en la Comisión **el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Cristián Larroulet**, quien señaló que se ha observado una tendencia a la baja en la participación en las elecciones, cuestión que, según dijo, puede provocar desconfianza en el diseño institucional. Por esa razón, el Ejecutivo se ha propuesto aumentar las vías de participación ciudadana por medio de la creación de nuevas instancias y, al mismo tiempo, mejorar las existentes.

Recordó que la Constitución plantea, además de la democracia representativa, mecanismos de participación directa, como es el caso de los plebiscitos, los que, a su turno, pueden ser de carácter nacional (reformas constitucionales) y de índole comunal. Sin perjuicio de su reconocimiento constitucional, expresó que esta herramienta no ha sido efectiva en su puesta en práctica. Sobre este punto, mencionó que en el país se han realizado tres plebiscitos comunales (en Las Condes el 10 de julio de 1994; en Zapallar el 31 de agosto de 2003, y en Vitacura el 15 de marzo de 2009), considerando que en la actualidad existen 346 comunas en todo el país. Destacó que en la votación desarrollada en la comuna de Vitacura concurrieron 35.300 personas, lo que representa el 63% del electorado, siendo el primero que se realizó por petición de los vecinos que habitan en esa comuna.

Expresó que son diversas las trabas que hoy experimentan los mecanismos de participación ciudadana a nivel local, tales como el costo de la firma autorizada ante notario; la aplicación de la ley N° 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios (citó como ejemplo el cierre de locales de expendio de bebidas alcohólicas), cuestión que, según dijo, encarece el proceso; la existencia de períodos con prohibición para desarrollar plebiscitos, y la discrecionalidad de los alcaldes para definir la pregunta que se somete a consulta.

Respecto de las consultas no vinculantes, afirmó que no cuentan con regulación.

Sobre las materias sometidas a plebiscito, la propuesta del mensaje consiste en incorporar nuevos asuntos, prohibiendo aquellas materias que afecten normas legales y reglamentarias, así como los derechos adquiridos que pudieren existir. Según explicó, se restringe a una sola materia por plebiscito. En este mismo orden, indicó que se mantiene la figura del alcalde, con acuerdo del concejo, como autoridad facultada para convocarlo, además del requerimiento de los dos tercios de los integrantes del concejo y la solicitud de los dos tercios de los integrantes del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil o por la iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna. Preciso que las materias que se refieran al ingreso, uso y destino de fondos municipales sólo se podrán someter a plebiscito por el alcalde, con acuerdo del concejo.

Con el objeto de fomentar el ejercicio de la participación ciudadana por medio de este mecanismo, el proyecto faculta a

un funcionario del Servicio Electoral como ministro de fe para la certificación de las firmas, reduciendo, también, el quórum de un 50% a un 40% para que los resultados sean vinculantes para la autoridad municipal.

Sobre las reformas procedimentales, destacó que se posibilita la ubicación de mesas en lugares de alta afluencia de público y la facultad que se le entrega al Tribunal Electoral Regional para resolver los reclamos sobre el texto de consulta o por la no convocatoria dentro de plazo. Destacó, además, la propuesta del plazo para realizar los plebiscitos.

El otro mecanismo que aborda esta iniciativa de ley son las consultas no vinculantes. Al respecto, expresó que las materias pueden ser las mismas de los plebiscitos, salvo el Plano Regulador, el Plan de Desarrollo Comunal y materias propias de ordenanzas. Estas podrán realizarse en cualquier época del año, salvo cuando coincidan con el de una elección municipal. El procedimiento para ejecutarlas se contendrá en una ordenanza, pudiendo realizarse por sectores de la comuna.

Concluida la exposición precedente, **el Honorable Senador señor Bianchi** valoró la propuesta del Ejecutivo en el sentido de aumentar los niveles de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos que les conciernen de manera directa, como es en el caso de las municipalidades. A mayor abundamiento, expresó que debe estudiarse la fórmula para llevar a cabo plebiscitos en diversas materias que hoy son objeto del debate público, como es el caso de la energía, la educación y reconocimiento de las uniones de hechos. De esta forma, afirmó que la clase política entregaría una señal clara de que las instituciones no son un límite a la participación, sino que, por el contrario, contribuyen a canalizar las inquietudes que hoy interesan a la sociedad chilena.

El Honorable Senador señor 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. También instó al Ejecutivo a evaluar herramientas de apoyo que permitan a las municipalidades aliviar los costos que implique la implementación de los plebiscitos y de las consultas no vinculantes.

Concordó con el Honorable Senador señor Bianchi en el sentido de impulsar otras iniciativas que dicen directa relación con el déficit de representatividad que hoy existe, como es el caso del proyecto de ley sobre partidos políticos, la revisión del sistema binominal y la ampliación de los plebiscitos nacionales.

Enseguida, **el Honorable Senador señor Pérez Varela** recordó que además de los plebiscitos mencionados por el Ministro señor Larrolulet, se han ejecutado otros dos con ocasión de la creación de la Región de Los Ríos y de la iniciativa que pretendía crear la comuna de Rahue, ambos de amplia participación, que definieron el destino de esos proyectos. Declaró ser partidario de la iniciativa por cuanto impulsa la participación ciudadana a nivel local, lo que permite que la ciudadanía no sólo perciba que es parte de las decisiones, sino que efectivamente es determinante en los asuntos que le competen de manera directa.

El Honorable Senador señor Zaldívar fue partidario de que en esta instancia legislativa se centralicen los proyectos que persiguen la profundización del sistema democrático, con el objeto de entregar señales claras a la ciudadanía de que el Parlamento es el representante de la soberanía popular.

Apreció el sentido del proyecto, pues, según dijo, va en la línea de fomentar la participación de las personas en los asuntos cuyos efectos les conciernen de manera directa.

- - -

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.

El señor Omar Vera agradeció la invitación de la Comisión para exponer los asuntos que preocupan a los municipios. Entre ellos destacó los siguientes:

Uno) La modificación que considera el aumento de temas que pueden ser objeto de plebiscito. Expresó que esta situación hoy está radicada en el concejo municipal, por lo que la enmienda contenida en el mensaje provocaría mayor burocracia al momento de responder a los vecinos.

Dos) Sobre la sustitución del artículo 100 de la ley orgánica de municipalidades (convocatoria, temas y certificación de firmas), señaló que la norma del proyecto vuelve 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.

Tres) Sugirió modificar el artículo 97 de la ley municipal, con el objeto de disminuir la exigencia de 100 ciudadanos a no menos de 10 para dar mayor posibilidad de ser escuchados. Dicha norma dispone, en su inciso primero, que cada municipalidad regulará en la ordenanza municipal a la que se refiere el artículo 93 las audiencias públicas por medio de las cuales el alcalde y el concejo conocerán acerca de las materias que estimen de interés comunal, como asimismo las que no menos de cien ciudadanos de la comuna les planteen.

Cuatro) Destacó que un tema relevante para la correcta ejecución de esta iniciativa es el financiamiento, razón por la cual solicitó que se incorporen fondos o aportes de la Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo a los cuales los municipios puedan optar.

Cinco) 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.

Seis) 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.

A continuación, **la señora Beatriz Lagos** reconoció la iniciativa en debate, por cuanto introduce importantes mejoras en la participación de la sociedad en los asuntos de carácter local. Destacó que la ciudadanía hoy tiene plena conciencia de sus derechos, por lo que es importante que se entregue cada vez más información para que las decisiones públicas tengan plena vigencia democrática.

Enseguida, declaró que los principales asuntos en los que hay que poner atención son los siguientes:

Uno) Relevancia de impulsar fondos que permitan que todas las comunas puedan desarrollar estos mecanismos de participación ciudadana. En este sentido, valoró la disminución de costos de certificación de firmas, habilitando también al Servicio Electoral para este efecto.

Dos) Importancia de limitar la propuesta de plebiscitos que signifiquen gastos.

Tres) La competencia que se le entrega al Tribunal Electoral Regional, según dijo, permitirá mayor transparencia en los procesos.

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

Cinco) La consulta sobre una sola materia permitirá que la información pueda ser procesada de manera rápida, útil y transparente.

Seis) Respecto de las consultas no vinculantes, afirmó que la regulación de este mecanismo es de toda necesidad, permitiendo ahora que éstas puedan realizarse por sectores dentro de la comuna y mediante un procedimiento contenido en una ordenanza local.

Por las razones anotadas, expresó que los concejales de su agrupación destacan el esfuerzo contenido en la iniciativa en debate, generando así mayores espacios de participación ciudadana.

- - -

VII. ACUERDOS

Concluidas las exposiciones precedentes 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, Honorables Senadores señores Bianchi, Pérez Varela y Sabag .

- - -

En consecuencia y con el mérito de la relación precedente, esta Comisión tiene a honra proponer a la Sala la aprobación de este proyecto en general, en los mismos términos consignados en el mensaje. Su texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo Primero.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:

1) Modifícase 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) Reemplázase el artículo 100 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.”

3) Modifícase el artículo 101 en el siguiente sentido:

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

c) Agrégase 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) Intercálanse 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 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”.

4) Modifícase el artículo 102 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”.

5) Derógase el artículo 103.

6) Modifícase el artículo 104 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”.

7) Agrégase 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.

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.”.

Artículo Segundo.- Introdúcense 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.

Artículo Tercero.- Introdúcese el siguiente número 4° en el inciso primero del artículo 10 de la ley 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales, pasando su actual número 4° a ser número 5°:

“4° Resolver las reclamaciones de que deba conocer según lo dispuesto en el artículo 101 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 12 de julio de 2011, con asistencia de los Honorables Senadores señores Pérez Varela (Presidente), Bianchi, Sabag y Zaldívar, y 19 de julio de 2011, con asistencia de los Honorables Senadores señores Pérez Varela (Presidente), Bianchi y Sabag.

Sala de la Comisión, a 25 de julio de 2011.

Mario Tapia Guerrero
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY SOBRE PLEBISCITOS Y CONSULTAS DE CARÁCTER COMUNAL (BOLETÍN N° 7.308-06)

- I. **PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Introducir enmiendas en las leyes N°s 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades; en la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y en la ley N° 18.553, de los Tribunales Electorales Regionales, para facilitar la ejecución de plebiscitos locales y consultas no vinculantes.
- II. **ACUERDOS:** Aprobar en general esta iniciativa. Unanimidad 3x0.
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de 3 artículos permanentes.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** Prevenimos que los artículos primero y segundo, 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, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 118, 119 y 18 de la Constitución Política, respectivamente.
- V. **URGENCIA:** Simple.
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje del señor Presidente de la República.
- VII. **TRAMITE CONSTITUCIONAL:** primer trámite.
- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** no tiene.
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 10 de noviembre de 2010.
- X. **TRAMITE REGLAMENTARIO:** Discusión en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- 1.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.
- 2.- Ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
- 3.- Ley N°18.593, de los Tribunales Electorales Regionales.

Valparaíso, 25 de julio de 2011.

MARIO TAPIA GUERRERO
Secretario de Comisiones