

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE
DE LA REPUBLICA, CON EL QUE
INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE
MODIFICA LA LEY N° 18.695 EN
MATERIA DE CONSULTAS
CIUDADANAS**

SANTIAGO, agosto 25 de 2010.-

M E N S A J E N° 238-358/

Honorable Senado:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DEL H.
SENADO**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que tiene por objeto modificar 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.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo a lo establecido en el artículo 4° de la Constitución, Chile es una república democrática. Este principio está fundado sobre el reconocimiento efectuado por el artículo 5° inciso primero de la misma Carta Fundamental, que indica que "La soberanía reside esencialmente en la Nación". Dicha soberanía, agrega el texto constitucional, 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.

Es por ello que, desde una perspectiva constitucional, nuestro sistema democrático no es exclusivamente representativo. Si bien el ejercicio de la soberanía se efectúa, en la práctica, esencialmente a través de las autoridades que el Derecho reconoce, su ejercicio no se agota allí.

El concepto de democracia que la Constitución contempla es mucho más amplio que el representativo. El constituyente también contempla espacios de participación ciudadana directa en ciertos aspectos de nuestra vida institucional. Uno de ellos es, por ejemplo, el caso de la reforma constitucional. En efecto, el artículo 128 inciso segundo de nuestro Código Político refiere que en caso de que un proyecto de reforma fuera aprobado por las dos cámaras y el Presidente lo rechazare, siempre que las cámaras insistan por dos tercios de sus miembros en ejercicio, existe la posibilidad que el Jefe de Estado llame a plebiscito. La razón de ello es simple: en caso de un conflicto institucional como el señalado, el pueblo, ejerciendo la soberanía, está llamado legítimamente a resolver acerca del texto constitucional que regirá la comunidad política.

Sin embargo, el constituyente no ha pensado la participación ciudadana sólo en casos *in extremis*, como el descrito. También la ha contemplado a nivel local. El ejemplo de ello son los plebiscitos comunales y las consultas no vinculantes. Junto con reconocer el ejercicio de la autoridad en el alcalde y el concejo, el artículo 118 de la Constitución refiere a la participación de la comunidad local en las actividades municipales. Es decir, se reconoce que, como regla general, el ejercicio de la soberanía recae sobre las autoridades elegidas popularmente, pero ello no obsta a la intervención directa de la comunidad en asuntos de carácter marcadamente local.

Es por lo anterior que el mismo artículo 118 inciso quinto de la Carta Fundamental contempla la posibilidad de convocar tanto a plebiscitos como a consultas no vinculantes en la comuna.

Sin embargo, 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. Con excepción de algunos municipios, la mayoría de las comunas no han implementado mecanismos eficaces de participación ciudadana directa.

En cuanto a los plebiscitos, tan sólo tres han sido convocados a nivel comunal durante estos veinte años en las trecientas cuarenta y cinco comunas de Chile. Y dentro de ese limitado universo, sólo uno ha sido a requerimiento de los ciudadanos.

Pero la situación de las consultas no vinculantes es aún peor. 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.

Adicionalmente, nuestra actual legislación tampoco considera la situación financiera de nuestros municipios. La organización de plebiscitos y consultas envuelven, actualmente, costos económicos muy altos. No es por ello extraño que los municipios que han organizado plebiscitos al día de hoy hubiesen sido únicamente municipalidades con altos recursos económicos.

Es este el panorama que enfrenta hoy nuestra legislación en materia de participación ciudadana a nivel comunal.

Definitivamente esto es un problema que afecta la raíz de nuestro sistema de-

mocrático. Buena parte del prestigio social del cual goza una democracia está relacionado con el grado de participación que los ciudadanos tienen en la adopción de políticas públicas que los afectan directamente. Si la ciudadanía percibe que dispone de cierto grado de participación directa en esos asuntos, su percepción del régimen democrático e institucional es buena. Existiendo esa percepción es mucho más fácil generar interés por los asuntos públicos. Por el contrario, si los ciudadanos no perciben esa participación, el sistema democrático completo se desprestigia, y, por tanto, existen menos incentivos para participar en la cosa pública.

Asimismo, la participación ciudadana a nivel local fortalece la sociedad civil. 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. El empoderamiento de los ciudadanos frente al Estado es otro de los ejes temáticos de nuestro gobierno. Queremos promover una sociedad civil activa, capaz de exponer sus necesidades y sus puntos de vista al gobierno nacional, regional, o local.

Hoy es realmente paradójico que en el lugar donde se pueden crear más canales de participación ciudadana, como lo son las comunas, existan requisitos y procedimientos que, en la práctica, dificultan o hacen imposible dicha participación a través, por ejemplo, de plebiscitos. El costo adicional que significan los referidos requisitos y procedimientos hacen que la intención del constituyente, activar mecanismos de participación ciudadana a nivel local, quede en una mera aspiración o declaración de intenciones.

Este gobierno ha entendido el problema, y ha asumido su solución como un compromiso en el Programa de Gobierno. Del mismo modo, 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, pudiendo destacar, entre otras, la presentada por los parlamentarios Eugenio Cantuarias, Carlos Bombal, Alejandro Navarro, Leopoldo Sánchez, Eugenio Tuma, Cristián Leay, Patricio Melero, Pedro Araya, Gabriel Ascencio, Francisco Chahuán, Marco Enríquez-Ominami, Álvaro Escobar, María Antonieta Saa, Marcelo Díaz, Carolina Goic, Patricio Hales, Felipe Harboe, Iván Moreira, Esteban Valenzuela, Patricio Vallespín, Ximena Vidal y Guido Girardi.

Es por ello que el Mensaje que tengo el honor de presentar, contempla mecanismos y herramientas que incentivan la participación comunal en la resolución de asuntos que afectan directamente a la comunidad. Nos referimos específicamente a los plebiscitos comunales y "consultas no vinculantes", que son los mecanismos de participación ciudadana directa contemplados en la Constitución.

Junto con lo anterior, este proyecto producirá un efecto de carácter práctico que se convertirá en un incentivo más para la participación. Este mensaje no sólo simplifica ciertos requisitos y procedimientos para la realización de plebiscitos comunales, sino también elimina 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. Con esto se logra que todas las comunas de Chile en que exista interés en que la ciudadanía se pronuncie puedan hacerlo, y no se vean impedidas de realizar estos procesos de participación ciudadana por un problema de recursos.

Mejorar la operatividad de estos mecanismos también tiene una razón de eficiencia. Incentivar la participación ciudadana a nivel local permite encontrar mejores soluciones a los problemas cotidianos que enfrentan las personas en las comunas nuestro país. Generalmente, el objeto de los plebiscitos y las consultas no vinculantes son asuntos que afectan directamente a las personas que viven en la comuna. Luego, son esos ciudadanos los más interesados en generar soluciones adecuadas a sus propios problemas. El costo que para ellos pueda significar generar una respuesta ineficiente puede ser muy alto, porque -a diferencia de los asuntos de exclusivo carácter nacional- los efectos inmediatos y directos se radicarán en la comunidad. Ello constituye otro incentivo para la correcta solución de problemas comunales.

Por tanto, la participación ciudadana en la resolución de asuntos comunales se encuentra justificada tanto desde una perspectiva doctrinaria como práctica. La toma de decisiones respecto de asuntos que afectan directamente a las personas constituye un incentivo para generar soluciones adecuadas y creativas a los problemas reales que sufren los habitantes de nuestras comunas.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del proyecto es reformar ciertas disposiciones contenidas en la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, en la ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios y en la ley N° 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales. Lo anterior tiene dos objetivos: 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.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

A. Plebiscitos Comunales

1. Ampliación de materias

Se agregan a título ejemplar nuevas materias como 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 una responsabilidad presupuestaria.

2. Disminución de períodos en los cuales no se pueden celebrar plebiscitos

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.

3. Procedimiento de plebiscito

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

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

4. Aplicación supletoria de la ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios

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. Asimismo, esta regulación busca disminuir los costos del proceso eleccionario al simplificar sus formalidades.

B. Consultas no vinculantes

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

En mérito a lo expuesto, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE LEY:

"Artículo Primero.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N° 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."."

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHEÑIQUE
Presidente de la República

RODRIGO HINZPETER KIRBERG
Ministro del Interior

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN
Ministro de Hacienda

CRISTIÁN LARROULET VIGNAU
Ministro
Secretario General de la Presidencia

ENA VON BAER JAHN
Ministra
Secretaria General de Gobierno