Modifica la ley orgánica constitucional de municipalidades para hacer obligatorio el plebiscito comunal en los casos que indica
Boletín N°10252-06

Honorable Cámara:

1.- Según el Instituto Nacional de Estadística, INE, ya para el año 2002 la población urbana de nuestro país alcanzaba el 86,6% del total de la población, uno de los más altos a nivel mundial.[1]

Este crecimiento urbano ha ocurrido en ausencia de una política nacional, generándose de manera inorgánica, dificultando con ello el desarrollo armónico de la ciudad, por lo que en las últimas décadas los chilenos hemos visto como la "explosión inmobiliaria" ha ido de la mano con un aumento sostenido de la segregación social, agrupando determinados sectores sociales en territorios específicos y concentrando en los lugares donde se han instalado los sectores más acomodados, las fuentes laborales, las áreas verdes, los espacios para la cultura, para el arte, etc.

Es una realidad innegable que en nuestro país la mayoría de la población carece en sus entornos más cercanos de los componentes de desarrollo social y económico que les permitan acceder a una mejor calidad de vida[2] y con ello lograr una mayor realización personal y espiritual[3].

2.-La forma de este crecimiento es regulada por instrumentos de planificación que dependen de la zona o área que pretenda intervenirse[4] y en su elaboración la ciudadanía tiene una muy reducida posibilidad de participar activamente. Participan de manera consultiva, por ejemplo, en la generación de los planes reguladores, o bien cuando la autoridad comunal de manera discrecional decide convocar a un plebiscito a fin de dirimir ciertos aspectos relevantes para el desarrollo de la comuna.

Los Municipios sólo están obligados a plebiscitar una decisión relevante si un 10 % de los ciudadanos que participaron en la última elección solicita por escrito

---

[1] Banco Mundial: Gestión Urbana Para el Desarrollo Sustentable de las Grandes Ciudades, Disponible en: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/112219/peru/docs/ModuloI/Trivelli%20Bol%20articulo71-Lima2003.pdf

[2] Esta diferenciación social es uno de los factores que explica en la capital de Santiago un aumento del desarrollo urbano residencial hacia la periferia de la ciudad o movilidad centrífuga, que se contrapone a una densificación de espacios centrales o movilidad centrípeta.

[3] La memoria explicativa del la actualización del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS, reconoce expresamente los problemas generados por la segregación, señalando "Mientras algunos viven de manera moderna y gozan de todos los beneficios del desarrollo, otros siguen viviendo en el tercer mundo con todas las consecuencias que ello tiene para la sustentabilidad del desarrollo y la democracia".

[4] Planes Regionales de Desarrollo Urbano (cuyo objetivo es el de orientar el desarrollo de las localidades urbanas de una región) y también los planes reguladores intercomunales y comunales, además de otros instrumentos locales como por ejemplo los, Limites Urbanos, Zonas de Remodelación y de manera muy reducida, la propia opinión de los vecinos en los plebiscitos comunales.

que se realice un plebiscito para dirimir algún tema de importancia comunal, cifra alta si consideramos que la firma de los vecinos debe ser validada notarialmente o ante el SERVEL, lo cual hace que el costo económico de conseguir la cantidad de firmas requerida sea muy alto, especialmente en las comunas más populosas. Por eso este sistema no ha sido utilizado.

3.- Somos de los que creen que la participación de los vecinos en la planificación de la ciudad es positiva, pues contribuye a la legitimación del sistema democrático que los habitantes de un lugar tengan mayor incidencia en la planificación de sus entornos de vida. Por ello pensamos que se debe crear un marco legal que incentive la participación de manera más activa ya que nuestro actual sistema no logra que la participación directa de los habitantes sea algo relevante.

En derecho comparado, países como Canadá, por ejemplo, permiten un alto grado de participación, estableciendo que los departamentos municipales, una vez que determinan la necesidad de realizar una consulta sobre algún tema relevante, desarrollan un proceso eleccionario enviando por correo la papeleta a los electores, cuyo resultado es vinculante si son recibidos de vuelta más del 25% de los votos enviados a los domicilios.[5] Para el caso del desarrollo de áreas comerciales o la expansión de aquellas ya existentes, el Código Municipal de Toronto establece la obligación de realizar consultas con todos los propietarios de comercios o industrias del sector cercano donde se pretende desarrollar una nueva actividad.

Este ejemplo nos sirve para demostrar que es posible que los vecinos participen activamente en la toma de decisiones relevantes para la planificación de sus entornos y que no es necesario establecer requisitos tan altos para que la participación sea vinculante.

Recordemos que en nuestra Ley Orgánica la decisión de plebiscitar es discrecional y además sólo será vinculante si cuenta con la participación de al menos el 50% de los electores habilitados para votar en una comuna. Aun así, tenemos dos casos exitosos, Vitacura el año 2009 y Peñalolén en el año 2011, casos en que los habitantes se pronunciaron masivamente respecto de los cambios propuestos a los planes reguladores. Tales oportunidades demostraron que la ciudadanía puede tener alto interés en la planificación de su comuna si se motiva su participación. No obstante, este procedimiento ha sido muy poco utilizado y, además, como el nuevo sistema de inscripción automática aumentó en más de 60% el padrón electoral, será aún más difícil verlo operar en el futuro si se mantienen los umbrales de participación exigidos.

[5] En la ciudad de Toronto a se realizan plebiscitos referentes a la instalación de: Boulevard cafés, Business Improvement Areas (BIAs), Heritage designation, Parking: alternate sides of street, front yard, boulevard, overnight, permits and prohibitions, Traffic: change in direction, calming (speed humps, traffic circles, etc.). Disponible en http://www.toronto.ca/polling/index.htm

4.- Consideramos, adicionalmente, que la atribución actual del Alcalde con aprobación de su Concejo Municipal, para enajenar bienes del municipio, por importantes que sean para la identidad del territorio o para los ingresos regulares de la municipalidad, sin necesidad de consultar la opinión de los ciudadanos de la comuna, constituye un exceso, generando el riesgo que necesidades coyunturales de la mayoría que gobierna la comuna tome decisiones que constituyan un daño patrimonial permanente para la misma.

5.- Que los vecinos de una comuna puedan hacer valer su opinión, nos ayudará a generar una redistribución más justa de las externalidades que genera el desarrollo. Por ello queremos permitir una participación más activa, y ello requiere necesariamente que los vecinos puedan manifestarse de manera más frecuente de lo que lo han hecho hasta ahora.

Por lo tanto, queremos proponer a esta Honorable Cámara modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades que tienen como objetivo generar mayores niveles de participación directa, bajando los quórums exigidos para hacer vinculantes los plebiscitos y estableciendo su obligatoriedad para ciertos casos.

Estos cambios consisten en que cada vez que un Municipio pretenda enajenar bienes inmuebles de propiedad municipal que son parte del patrimonio histórico de la comuna, que su superficie exceda media hectárea o su avalúo fiscal supere 20 mil UF, el alcalde deba obligatoriamente llamar a un plebiscito comunal a fin de requerir el pronunciamiento de la ciudadanía. Hoy los municipios pueden libremente enajenar sus bienes conforme al procedimiento establecido para tal efecto en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, donde el Alcalde sólo requiere la aprobación del Concejo Municipal.

En conjunto con lo anterior, consideramos que el quórum de 50% del padrón electoral exigido por nuestra actual regulación para hacer vinculante el resultado del plebiscito, resulta a todas luces excesivo, dados los porcentajes de participación que normalmente tiene nuestra democracia. Lo que se propone es mantener el 50% como umbral pero cambiando la referencia desde el padrón electoral a la totalidad de los electores que sufragaron en la última elección de alcaldes.

Por las razones antes descritas quienes suscribimos este proyecto proponemos a esta Honorable Cámara, el siguiente,

PROYECTO DE LEY

Modifíquese el D.F.L. 1 del año 2006 del Ministerio del Interior que fija el texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley 18.695 “Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades” al siguiente tenor.

Artículo Primero: Agréguese el siguiente inciso último al artículo 99: “*Sin Perjuicio de lo anterior, siempre que se trate de la enajenación o traspaso a cualquier titulo de bienes inmuebles considerados como patrimonio histórico de la comuna, o bien cuya superficie sea superior a 0,5 hectáreas o su avalúo fiscal superior a 20 mil UF, el Alcalde estará obligado a convocar a un plebiscito en los términos señalados en el presente artículo*”.

Artículo Segundo: Modifíquese el inciso final del artículo 101, reemplazando la frase final “de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna” por “*de los ciudadanos que hubieran sufragado en la última elección de alcaldes*”

PEPE AUTH