Boletín Nº 12.966-06

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores De Urresti, Araya, Bianchi, Galilea y Letelier, que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en lo referido a la exigencia que se debe cumplir para dar carácter vinculante a un plebiscito comunal.

Antecedentes

Desde comienzos de los años 90, pese a que no existía aún legislación específica, se vienen desarrollando consultas o plebiscitos ciudadanos en nuestro país.

Entre los primeros se cuentan tres, que fueron convocados por los alcaldes, con el acuerdo de los respectivos Concejos Municipales. Este es el caso de Las Condes en 1994[1]; el de Zapallar en el 2003[2]; y el de Peñalolén el 2011[3]. El 2009 hubo uno convocado por iniciativa ciudadana en la comuna de Vitacura[4].

En el plebiscito comunal de Las Condes, que buscaba decidir acerca de la construcción de obra viales, en específico de pasos sobre nivel para mejorar el tránsito y la accesibilidad en la comuna, contó con la participación del 72,32% de los inscritos en los Registros Electorales. De ellos, un 61,75% de los votos válidamente emitidos aprobó la propuesta, mientras un 38,25% de los votantes la rechazó. Los votos nulos y blancos ascendieron a un 3%[5].

En el caso de Zapallar, en el plebiscito comunal realizado el domingo 31 de agosto de 2003, un 78,5% del electorado local marcó "Sí" ante la pregunta "¿Respalda Ud. la política municipal sobre protección de los bosques ubicados sobre el límite urbano en el borde costero de la comuna?". La consulta ciudadana tuvo su origen en una moción del concejal José Silva (PS). Según informó la prensa regional[6], un total de 3.340 vecinos de la citada comuna inscritos en los Registros Electorales. De ese total, 2.630 (78,5%) electores votaron "Sí" ante la propuesta municipal, mientras 718 votos válidamente emitidos fueron para la opción "No", representando el 21,5% del electorado.

En Peñalolén por su parte, la opción "No" se impuso en el plebiscito comunal que consultó sobre una propuesta de modificaciones al plan regulador, al obtener 34.636 votos, un 52,2% de los votos, contra los 31.689 votos de la opción "Sí", equivalentes a un 47,8%, de un universo electoral que llegó, aproximadamente, a los 70 mil votos.

El plebiscito comunal de Vitacura fue una consulta ciudadana realizada el 15 de marzo de 2009, cuyo tema central era la aprobación o rechazo de los vecinos a tres cambios propuestos por el municipio en el plano regulador. La consulta dio por ganadora a la opción "No" en las tres consultas efectuadas, en todas con más del 70% de las preferencias, y contó con la participación de más de 35 mil personas, un 63% del padrón electoral a esa época[7].

Más allá del número de electores participantes en cada una de estas comunas es interesante ver que al menos en dos de los casos citados -Vitacura y Peñalolén- perdió la posición o la propuesta que presentaba el municipio.

En junio de 2010, nuevamente el municipio de Las Condes realizó una consulta, pero esta vez acotada a un sector residencial específico, el Barrio Martín de Zamora, para que se pronunciara acerca de la construcción de un mall en el sector. En esa oportunidad, rechazaron la propuesta de construir el centro comercial, por un 65,67% de los 1.579 vecinos que participaron[8].

---

[1] https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=2575&idParte=0

[2] https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=211082&idParte=0

[3] https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1029456

[4] https://es.wikipedia.org/wiki/Plebiscito_comunal_de_Vitacura_de_2009

[5] https://latinno.net/es/case/4025/

[6] http://www.estrellavalpo.cl/site/edic/20030901093442/pags/20030901123141.html

[7] https://web.archive.org/web/20090318210124/http://www.vitacura.cl/noticias/detalle.php?id=233

[8] https://infoinvi.uchilefau.cl/vecinos-rechazaron-construccion-de-mall-en-las-condes-a-traves-de-plebiscito-en-el-gano-el-no/

Recientemente también hemos conocido otras experiencias de participación a nivel local, alguno con un carácter solo consultivo y otros apegándose a la normativa que regula, en la Ley Orgánica de Municipalidades, la realización de plebiscitos comunales.

Tal como lo consignó la prensa[9], en una participación considerada como "histórica" en la zona oriente de Santiago, los vecinos de Las Condes, La Reina y Providencia rechazaron la opción de construir una laguna artificial en el Parque Padre Hurtado, por 56.420 sufragios en contra y 21.392 a favor. Los sufragios en contra se concentraron en Las Condes, con 25.826 personas; La Reina, que tuvo 19.371 votos, y Providencia, donde hubo 11.223.

Y aunque pareciera que las consultas o plebiscitos se han producido mayormente en Santiago, tal vez por la capacidad económica que dichos municipios tienen para abordar los costos asociados a su realización, también en algunas regiones se ha ejercido esta fórmula de participación ciudadana. Es el caso, por ejemplo, de Valparaíso, que desarrolló en agosto de 2019 una consulta ciudadana para priorizar entre distintos proyectos para desarrollar en el borde costero, en la zona del sector Barón[10].

En este caso, dicha consulta contempló una modalidad digital donde los porteños y porteñas podían votar directamente en el sitio web www.creemosvalpo.cl y, presencialmente, en 54 establecimientos educacionales municipales, 12 Cesfam y puntos de alta concurrencia como: Plaza Sotomayor, Plaza Aníbal Pinto, Eje Bellavista, Plaza Victoria, Parque Italia, Mall Paseo Ross, Jumbo y Estación Puerto, Avenida Brasil, Feria Avenida Argentina y edificios municipales. Dicha consulta se realizó los días miércoles 15 de agosto (sólo digital), el jueves 16, viernes 17 y sábado 18 de agosto.

La consulta contó con la participación de 11.344 personas que dieron como ganadora a la opción C con 5.450 votos, con el 48% de las preferencias, seguida por la opción B, con 4.138 votos, representando un 36,6% de las opciones, para dejar en tercer lugar la opción A con 1.756 votos, es decir, el 15,3% de las preferencias[11].

Más recientemente, la Municipalidad de San Pedro de la Paz, realizó un plebiscito el domingo 29 de Septiembre, para consultar a la ciudadanía sobre tres modificaciones al plano regulador de la comuna y proteger así el Humedal Los Batros y la Laguna Junquillar. En dicha consulta participaron 14 mil 924 personas, quienes con un 95% de los votos dieron el sí a la protección del Humedal Los Batros y la Laguna Junquillar. En dicha consulta se constituyeron 243 de un total de 245 mesas, en 12 establecimientos educacionales, y contó con la participación de más de 700 vocales. Sin embargo, para que dicho resultado hubiera sido vinculante, debían haber sufragado más de 40 mil electores, pese a que en las últimas elecciones municipales solo habían votado poco más de 25 mil personas.

El veto del Ejecutivo al proyecto en discusión

El texto aprobado

Se estima que entre las causas que explican el bajo número de plebiscitos o consultas comunales que se han realizado hasta la fecha están, entre otras, el costo que estas representan y que no todos los municipios están en condiciones de asumir; las exigencias de número de electores tanto para solicitar su realización, como para validar y hacer vinculantes sus resultados[12].

[9] https://www.latercera.com/nacional/noticia/vecinos-rechazan-laguna-parque-padre-hurtado/370255/
[10] http://laregionhoy.cl/consulta-ciudadana-permitira-zanjar-los-usos-del-pano-baron-en-valparaiso/
[11] https://www.eldesconcierto.cl/2019/01/27/consulta-ciudadana-en-valparaiso-decide-la-creacion-del-nuevo-parque-baron/
[12] http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1405094440Cap-2-2--Participacion_asociatividad_y_movimientos_sociales.pdf

Ante ello, durante la primera administración del Presidente Sebastián Piñera, el año 2010, se envió un mensaje (Boletín N°7308-06), vetado por el mandatario tras completar su trámite legislativo, que busca hacer una serie de modificaciones a la Ley Nº18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, a la Ley Nº18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios y a la Ley Nº18.593, de los Tribunales Electorales Regionales.

El proyecto de ley agrega, tal como lo consigna el veto presidencial, nuevas materias susceptibles de plebiscitarse, tales como denominación, uso y conservación de bienes nacionales de uso público y ordenanzas; restringe la iniciativa para proponer plebiscitos sólo al alcalde, con acuerdo del concejo, en caso de que se refiera a materias con incidencia en los recursos económicos de las municipalidades, para mantener la debida responsabilidad presupuestaria; y disminuye las épocas con prohibición de celebrar plebiscitos, limitándose éstas al 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. Todo lo anterior busca facilitar la realización de plebiscitos comunales. En cuanto a las formalidades jurídico administrativas, el decreto alcaldicio de convocatoria a plebiscito deberá publicarse, tras la entrada en vigencia del presente proyecto de ley, no sólo en el Diario Oficial sino también en un periódico de los de mayor circulación en la comuna y en el sitio electrónico institucional de la municipalidad, buscando dar mayor difusión al acto y asegurar mayores niveles de participación.

Por otra parte, el texto aprobado por el Congreso agrega un procedimiento de reclamación ante el Tribunal Electoral Regional respectivo, en el que podrá impugnarse: la convocatoria, el rechazo a esta o su omisión, o bien el texto de las cuestiones sometidas a plebiscito. En cuanto a aspectos relacionados con la implementación de los plebiscitos propiamente tales, el proyecto de ley dispone que a aquellos nos les serán aplicables las disposiciones de la Ley Nº18.700 relacionadas con el orden público. De dicho ámbito, sólo se deberán considerar las prohibiciones de manifestaciones o reuniones públicas el día del plebiscito y las normas sobre accesibilidad de los sufragantes a los locales de votación.

El veto presidencial

El veto propone modificar la norma hoy vigente en el artículo 100 de la Ley Nº 18.695, la que dispone que, para que se efectúe un plebiscito local por petición popular, los requirentes deben reunir, a lo menos, las firmas del 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal. Considerando la elevada abstención producida en el último proceso eleccionario de alcaldes y concejales, a lo cual debe añadirse una muy dispar participación electoral en las comunas, se propone que los requirentes de plebiscito local popular deban reunir firmas equivalentes al 5% de las personas habilitadas para sufragar en la comuna, norma similar a la contenida en la Ley Nº20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Junto a lo anterior, se propone añadir dos nuevos incisos al mismo artículo 100. El primero de ellos dispone que las personas interesadas en que se efectúe un plebiscito comunal convocado por la ciudadanía deberán obtener una certificación del Servicio Electoral que el número de firmas reunidas es suficiente. Asimismo, los requirentes deberán pagar solamente los gastos equivalentes a los costos de traslado y a horas extraordinarias, según determine el director de dicha entidad. Lo anterior se debe a que, por su propia naturaleza, es imposible considerar presupuestariamente cuántos plebiscitos podrían intentar ser convocados dentro de un año calendario. Se añade la gratuidad del trámite de firma realizado ante el respectivo notario. Finalmente, se dispone que un reglamento deberá establecer tanto el procedimiento como las condiciones para la realización de la certificación de firmas.

El veto precisa que se podrá preguntar en plebiscitos a la ciudadanía local tanto según la modalidad de elección entre diversas alternativas de inversión, como su conformidad o disconformidad (“SI” o “NO”) ante una determinada materia. De esta forma, el proyecto de ley amplía las modalidades de consulta.

Otro aspecto considerado es la propuesta de modificar la norma vigente acerca del carácter vinculante de los plebiscitos locales, reduciendo el porcentaje de participación requerido. Así, tendrán dicho carácter si votan en ellos más del 40% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna.

Al mismo artículo 101 se propone agregar una norma que dispone que el texto de la consulta debe ser claro, no puede ser ambiguo o inducir a error, ni ser sesgado hacia una de las alternativas. En el mismo sentido, se precisa que el decreto alcaldicio de convocatoria debe publicarse dentro de 10, y no de 15 días como señala hoy la norma, contados desde adoptado el acuerdo del concejo, de recepcionado el requerimiento del concejo municipal o las firmas de los ciudadanos. El mismo plazo se contabilizará a partir de la notificación de la sentencia que dicte el respectivo tribunal electoral regional, en caso de haber habido alguna reclamación ante la justicia electoral.

Finalmente, el veto propone agregar un nuevo Párrafo 4º titulado “De las Consultas No Vinculantes”, al Título IV “De la Participación Ciudadana” de la Ley Nº18.695, pues hoy no existe regulación legal de dichas consultas, reconocidas en el inciso quinto del artículo 118 de la Carta Fundamental. Se considera importante normarlas dado que existe un mandato constitucional para hacerlo pendiente desde 1997. La propuesta es concordante además con el criterio del Tribunal Constitucional, en la sentencia Rol N°284 del año 1999. De allí la relevancia de regular este mecanismo de participación ciudadana democrática directa.

Finalmente, se dispone que un reglamento deberá establecer tanto el procedimiento como las condiciones para la realización de la certificación de firmas

En las presentes observaciones, se consideran también adiciones a las modificaciones, ya aprobadas por ambas ramas del Congreso Nacional, al artículo 101 de la Ley Nº18.695. Es así como, recogiendo una propuesta efectuada por la Comisión Mixta, el presente veto agrega que sea aplicable a los plebiscitos comunales lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios[13].

Objetivo del Proyecto

Pese a que sin duda ha existido un avance en materia de consultas y plebiscitos ciudadanos, y que es evidente que hay interés de la ciudadanía por participar y expresar su opinión sobre diversas materias, también ha quedado a la vista las limitaciones que esta herramienta presenta, siendo tal vez la más contradictoria de ella aquella que presenta una exigencia desigual: por un lado se exige un porcentaje de los electores participantes en la elección anterior para solicitar la realización de una consulta o plebiscito, mientras que para hacer vinculante sus resultados, el porcentaje de exigencia se establece en relación al universo total de ciudadanos de la comuna.

Por esta razón esta moción se propone abordar, específicamente, esta situación, homologando un mismo criterio de validación.

Por lo anterior, quienes suscribimos venimos en presentar el siguiente:

[13] “Artículo 26.- La cédula para el plebiscito nacional contendrá el texto de las cuestiones que fijen el Presidente de la República o el Tribunal Constitucional, si hubiere sido requerido. En los plebiscitos comunales dicho texto será fijado por el alcalde. Bajo cada cuestión planteada habrá dos rayas horizontales, una al lado de la otra. La primera de ellas tendrá en su parte inferior la expresión "sí" y la segunda la palabra "no", a fin de que el elector pueda marcar su preferencia completando una cruz con una raya vertical, sobre una de las alternativas.”

PROYECTO DE LEY:

Artículo 1°: En la Ley Nº18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades del Estado, modifíquense el artículo 101, de la forma en que se indica:

En el inciso tercero del Artículo 101, reemplácese la expresión “habilitados para votar en la comuna”, por la siguiente nueva: “que votaron válidamente en la última elección municipal”