



Revista de Derecho (Valparaiso)

ISSN: 0716-1883

dirder@ucv.cl

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso  
Chile

Bronfman Vargas, Alan  
Mecanismos de democracia directa en Chile: los plebiscitos y consultas comunales  
Revista de Derecho (Valparaiso), núm. XXVIII, 2007, pp. 237-265  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso  
Valparaíso, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173620169008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE:  
LOS PLEBISCITOS Y CONSULTAS COMUNALES

[Mechanisms of Direct Democracy in Chile: Referenda  
and Community Consultation]

ALAN BRONFMAN VARGAS\*  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

RESUMEN

El artículo examina los mecanismos de democracia directa presentes en nuestra historia constitucional. En su análisis revisa la introducción y perfeccionamiento del mecanismo plebiscitario en el nivel comunal a partir de 1990 y la desidia legislativa en la regulación de las consultas no vinculantes. Concluye el estudio con una reflexión acerca del potencial uso del mecanismo y su inserción en un sistema político y administrativo de carácter representativo.

PALABRAS CLAVE: Plebiscitos – Consultas no vinculantes.

ABSTRACT

In this article I will analyse the mechanisms of direct democracy present in our constitutional history. I hereby review the introduction and improvement of the referendum mechanism at a community level as of 1990 and the legislative apathy in the regulation of non-binding consultation. This study concludes with a reflection regarding the potential use of the mechanism and its inception in a representative type political and administrative system.

KEY WORDS: Referenda – non-binding consultations.

---

\* Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Dirección postal: Avda. Brasil 2950, Valparaíso, Chile. Correo electrónico: alan.bronfman@ucv.cl Este trabajo ha sido elaborado con la valiosa colaboración del ayudante de Derecho Constitucional Sr. Cristóbal Montiel. El autor agradece los comentarios de Camilo Mirosevic, también ayudante de Derecho Constitucional. Su contenido forma parte del proyecto de investigación FONDECYT N° 1060817, *Prospectivas de la participación electrónica en el ámbito municipal chileno*, proyecto en desarrollo.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios y siguiendo un inevitable camino histórico y político, el constitucionalismo ha preferido la democracia representativa por sobre el modelo de la democracia directa. Sin perjuicio de algunas propuestas alternativas, la preferencia por la democracia representativa ha sido clara, hasta el punto que el modelo estándar de constitución democrática la contiene como incuestionable cimiento y estructura. Las razones de esta opción ya fueron enunciadas en la Asamblea constituyente francesa de 1789<sup>1</sup>. La Asamblea estimó que la deliberación era imposible en un territorio extenso y poblado. Además, juzgó innecesario reunir la opinión de todos los ciudadanos, pues pareció suficiente seleccionar entre las opiniones de una minoría directora. Según la Asamblea, no todos los ciudadanos tienen el tiempo y la instrucción necesaria para juzgar debidamente la *Constitución* y en donde no existe un procedimiento sistemático prevalece el desorden y la demagogia<sup>2</sup>. Por último, la Asamblea sostuvo que para asegurar los beneficios de la división del trabajo parece bueno que los ciudadanos permitan que unos representantes ejerzan la función de gobierno<sup>3</sup>.

Una mirada a los sistemas políticos democráticos contemporáneos sugiere que es la representación en órganos ejecutivos y legislativos, nacionales y locales, la que permite la elaboración e implementación de políticas públicas dotadas de apoyo social mayoritario implícito y explícito. La elaboración de una política pública nace de un interés (comunitario, de partido o personal) que es acogido y promovido por un representante o conjunto de representantes e instalado en el debate público formal e informal. El debate es la etapa en que los llamados a aprobar una determinada política pública pueden contrastarla y refinarla conforme a los intereses sociales predominantes. El apoyo social implícito a las políticas públicas deriva del hecho que sus agentes promotores o representantes (presidente de la república, diputados, senadores, alcaldes, concejales) provienen del voto mayoritario de los ciudadanos. Las elecciones periódicas permiten suponer que la política pública promovida o apoyada por

---

<sup>1</sup> FINNER, Hermann, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno* (Madrid, 1964), p. 275. Dos años antes, Madison defendió las virtudes del régimen representativo frente a la democracia directa en su conocida *El Federalista* N° 10.

<sup>2</sup> A propósito del debate acerca de la participación de Inglaterra en la Liga de las Naciones, Finner constata que es “fácil dar una interpretación errónea a las cuestiones, aunque se celebren debates para interpretarlas” y que “difícil es dar un significado a las respuestas a menos que el votante tenga una serie de soluciones alternativas donde elegir”; FINNER, *Teoría*, cit. (n. 1), p. 275.

<sup>3</sup> FINNER añade que los propios miembros de la Asamblea constituyente tenían un interés personal en la defensa del gobierno representativo, pues la democracia directa acaba con todo tipo de diputados; FINNER, *Teoría*, cit. (n. 1), p. 275.

un representante popular disfruta de la aceptación de los ciudadanos que le han confiado su representación.

El apoyo social explícito tiene su origen en la pretensión del representante popular de continuar su carrera política e incrementar el apoyo ciudadano a su partido político. El interés en la reelección o resultado electoral propicia que el representante actúe de conformidad con lo que percibe como la voluntad de la mayoría, apoyando, promoviendo, frenando o rechazando políticas públicas que se encuentran en su ámbito competencial. Las manifestaciones externas de la voluntad ciudadana respecto de una iniciativa concreta adquieren entonces el carácter de mandato para los representantes que procuran obtener el correspondiente rédito electoral.

El éxito en la elaboración, aprobación e implementación de una política pública depende de varios factores. En el ámbito local, por ejemplo, el apoyo mayoritario en el concejo comunal es esencial para la aprobación y ejecución de una determinada iniciativa municipal. A su vez, este apoyo mayoritario depende de los intereses de los partidos políticos y de la dimensión y alcance de los intereses comunitarios comprometidos en una decisión. Al análisis político y partidista propio de cualquier decisión sobre una política municipal concreta, es necesario sumar un largo listado de factores ajenos a la voluntad de los representantes. Así, la materia de la iniciativa pública propuesta, sus costos absolutos y relativos, su factibilidad técnica, entre otros factores, inciden en su prioridad, aprobación e implementación. Estos factores, en términos generales, pueden agruparse bajo el concepto de viabilidad técnica, y en la práctica suelen tener una importancia que va a la par con el interés político y partidista. Una propuesta de política pública que no se ajuste al interés político de la mayoría o no se ajuste a las exigencias técnicas o presupuestarias aplicables, tiene pocas probabilidades de prosperar.

El largo camino que precede el nacimiento de una política pública en un régimen representativo puede verse abreviado por el empleo de mecanismos de democracia directa. Estos mecanismos permiten conocer de manera directa la opinión de los gobernados sobre una determinada política pública o sobre quienes las deciden e implementan. Aunque no son pocos los países que incluyen en sus constituciones procedimientos de consulta popular, son escasas las democracias estables que los utilizan de manera regular. En el breve listado de democracias que utilizan el plebiscito de manera frecuente podemos incluir a los estados miembros de los Estados Unidos de Norteamérica, Italia y, por supuesto, Suiza.

Ahora bien, aunque no es sencillo demostrarlo, los mecanismos de democracia directa se han asociado al perfeccionamiento de la democracia representativa. En Chile, si bien son comunes los llamados a la profun-

dización de nuestra democracia representativa, los progresos concretos son limitados. Sin perjuicio de los avances observados en el campo de la participación comunal –vinculados a la democracia directa y que son objeto de este trabajo–, una buena parte del debate acerca del desarrollo de nuestra democracia se ha consumido en la reforma del sistema electoral, dificultando la exploración de otras alternativas de igual o mayor envergadura.

Los procedimientos de consulta popular han mantenido en nuestro país una especial relación con el constitucionalismo. Aunque desde la emancipación, la gestación del texto constitucional ha dependido de instancias de participación directa y plebiscitos, las constituciones aprobadas no han logrado asentar ningún mecanismo de democracia directa. Así, las constituciones de 1818, 1925 y 1980, y la reforma de 1989 fueron aprobadas por plebiscitos, y la Carta de 1823 fue elaborada permitiendo la participación de cualquier ciudadano en el debate de su texto, pero los mecanismos de consulta creados por las Constituciones de 1925 y 1980 no han sido utilizados o bien han sido empleados de manera excepcional.

La revisión de la gestación de nuestros textos constitucionales demuestra que la participación directa ha sido especialmente relevante en el ámbito de las reglas fundamentales del sistema político. La *Constitución* de 1818 fue aprobada por suscripción, esto es, mediante libros abiertos depositados en la casa de gobierno o parroquias de las distintas ciudades y villas, en el cual los votantes debían manifestar su voluntad<sup>4</sup>. En esta especie de plebiscito al que se invitó a todos los habitantes participaron mujeres y nadie manifestó rechazo a la propuesta de O'Higgins<sup>5</sup>. Años después, en la primera etapa de la gestación de la *Constitución* de 1823 se dio tribuna a todo ciudadano que quisiese formular observaciones al proyecto debatido<sup>6</sup>. Puede añadirse que en la elección de diputados de marzo de 1831 se consultó a los ciudadanos “*si dan a los senadores y diputados la facultad de anticipar y convocar la Gran Convención*”, para así justificar el adelantamiento del plazo de reforma previsto en la *Constitución* de 1828<sup>7</sup>.

En el siglo XX, se utilizó el plebiscito para la ratificación de la *Constitución* de 1925, que fue aprobada por un poco más del cuarenta por ciento de

---

<sup>4</sup> Existían dos libros: uno para suscribir la *Constitución* propuesta y otro para rechazarla.

<sup>5</sup> Según José Miguel Infante “*no hubo uno que desaprobare ese Código*”. CARRASCO, Sergio, *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos* (Santiago, 2002), p. 51.

<sup>6</sup> BARROS ARANA, Diego, *Historia General de Chile* (Santiago, 2005), XIV, p. 128, sostiene que nadie usó este derecho.

<sup>7</sup> ENCINA, Francisco, *Historia de Chile* (Santiago, 1984), XX, p. 126.

los ciudadanos<sup>8</sup>. Por último, hay que mencionar el plebiscito aprobatorio de la *Constitución* de 1980, que se organizó sin contar con registros electorales, lo que ha generado acusaciones genéricas de fraude<sup>9</sup>. El plebiscito que aprobó las reformas constitucionales de 1989 contó con las garantías mínimas exigibles a un procedimiento de consulta popular legítimo.

A las experiencias de consulta popular en la ratificación de textos constitucionales, cabe añadir en el recuento dos plebiscitos o consultas generales. El primero deriva del artículo 3 del Tratado de Ancón, que disponía la celebración de un plebiscito para decidir la pertenencia de las provincias de Tacna y Arica a Chile o Perú. Los acuerdos necesarios para implementar este plebiscito, que no convenía en un primer momento a Chile, se entrabaron en una serie de desacuerdos sobre puntos fundamentales de su organización, agravados por los cambios en la conducción política de ambos estados<sup>10</sup>. En los años veinte, la posibilidad de realizar el plebiscito se revivió y las discrepancias iniciales se resolvieron sometiendo la decisión acerca de su celebración al Presidente de los Estados Unidos como árbitro<sup>11</sup>. Su laudo, entregado el 4 de marzo de 1925, dispuso su realización, pero la comisión chileno-peruana encargada de organizarlo

---

<sup>8</sup> Vide URZÚA, Germán, *Historia Política de Chile y su evolución electoral* (Santiago, 1992), p. 429. El proyecto de *Constitución* plebiscitado fue rechazado por los partidos Radical y Conservador, sumando la abstención y el rechazo el 57,5% de los ciudadanos. Una completa crítica de los vicios que afectaron al plebiscito de 1925 puede leerse en WOOD LE ROY, Guillermo, *El plebiscito constitucional de 1925*, en Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Chile, *Memorias de Licenciados. Derecho Constitucional* (Santiago, 1953), XXXII, pp. 82-88.

<sup>9</sup> Patricio Aylwin con el apoyo de cuarenta cinco firmas, realizó una presentación ante el Colegio Escrutador Nacional solicitando se declarara el plebiscito de 1980 “nulo de derecho”, que no fue acogida. CARRASCO, Sergio, *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos* (Santiago, 2002), pp. 78 y 258. El acceso a los medios de comunicación social para quienes propugnaban el rechazo de la propuesta de la Junta de Gobierno fue casi nulo, la designación de las mesas de votación fue controlada por el gobierno, no existió un tribunal electoral imparcial y el estado de sitio y emergencia vigente dificultó cualquier crítica al proyecto. Los partidos políticos se encontraban proscritos. CEA, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno* (Santiago, 2002), p. 92.

<sup>10</sup> Hubo varias propuestas peruanas y contrapropuestas chilenas, ninguna de las cuales fue aceptable para ambas partes. Fueron objeto de negociación y disenso el territorio afectado; las indemnizaciones; los privilegios aduaneros compensatorios; el derecho a voto de los analfabetos (que Chile negaba), oriundos no residentes, extranjeros, funcionarios públicos y militares; la devolución del Huáscar; la cesión de territorio a Bolivia; etcétera.

<sup>11</sup> Vide ÁLVEZ, Amaya e IRARRÁZABAL, Andrés, *El plebiscito sobre el destino de Tacna y Arica como solución jurídica a un conflicto bélico. El aporte de Federico Puga Borne*, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 22 (Valparaíso, 2000).

no pudo llegar a un acuerdo para su materialización, poniendo término a su labor el 14 de junio de 1926. Puede suponerse que Chile sabía que el resultado del plebiscito en la provincia de Arica le sería adverso, por lo que obstaculizó su celebración.

Una segunda consulta popular que cabe mencionar fue la convocada en 1978 por el gobierno militar. Esta consulta fue una respuesta política a una resolución de las Naciones Unidas que criticaba al gobierno de Chile por no respetar los derechos humanos. La ausencia de autorización constitucional o legal para esta consulta fue planteada por el Contralor General de la República, quien fue sustituido por un nuevo Contralor que la consideró ajustada a Derecho. El amplio triunfo de la opción favorable al gobierno tuvo valor como argumento político en su contexto, pero la legitimidad del resultado es más que cuestionable<sup>12</sup>.

La recurrente utilización del plebiscito para la aprobación de textos fundamentales, sugiere que tiene importancia para legitimar las reglas básicas de nuestro sistema político democrático. No obstante, su inclusión y uso como mecanismo regular de nuestro aparato de gobierno y administración ha sido manifiestamente marginal, incluso en ámbitos en que podría enriquecer la toma de decisiones públicas.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La carta de 1833 no incluyó en su texto original, ni en sus reformas procedimientos plebiscitarios, ausencia que puede explicarse en la idea de ciudadanía restringida imperante en el siglo XIX. La *Constitución* de 1925 introduce el plebiscito en la regulación del procedimiento de reforma constitucional, como una vía para solucionar los conflictos que podían suscitarse entre el Presidente y el Congreso después de la aprobación de una insistencia por ambas cámaras<sup>13</sup>. Este mecanismo, copiado del derecho

---

<sup>12</sup> El texto del voto que ofrecía las alternativas sí o no decía: “*Frente a la agresión internacional desatada en contra de nuestra Patria, respaldo al Presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalización del país*”. Frente a la opción sí se ubicaba una bandera chilena y frente a la opción no un cuadro negro. Se encontraba vigente un estado de excepción constitucional y dada la prohibición de actividad político partidista, no existió oposición organizada a la propuesta del gobierno.

<sup>13</sup> Guerra, al explicar el procedimiento de reforma constitucional previsto por la Carta de 1833, señala que el Presidente debía publicar las modificaciones aprobadas por el primer Congreso, anunciando expresamente que el nuevo Congreso sería el llamado a ratificarlas, lo que entiende como “una especie de consulta popular”. Desde este punto de vista, la innovación de 1925 parece menos radical. GUERRA, José Guillermo, *La Constitución de 1925* (Santiago, 1929), p. 519.

comparado y debatido de manera intensa en la subcomisión de reforma constitucional, no llegó a ser utilizado<sup>14</sup>.

La reforma constitucional de 1970 amplió los supuestos en que el plebiscito podía convocarse, siempre dentro del trámite de reforma. La norma permitía, en teoría, cubrir una mayor gama de desacuerdos entre Presidente y Congreso, limitando la facultad del Poder Ejecutivo de rechazar de manera total un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso Pleno<sup>15</sup>. La interpretación de esta norma generó un grave conflicto entre poderes, que no pudo ser resuelto con ninguno de los mecanismos constitucionales disponibles<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> El Presidente Alessandri planteó a la Subcomisión la opción plebiscitaria para el procedimiento legislativo alegando la necesidad de contar con un mecanismo para resolver conflictos entre poderes. Alessandri argumentó planteando la posibilidad de un bloqueo desde la Cámara de Diputados o desde un Senado que no interpreta el sentir el pueblo. Para convencer a los comisionados agregó que el Presidente “*no usará de esta facultad todos los días, sino seguramente una vez que otra, muy a lo lejos*” y que en caso de perder un plebiscito “*no le quedaría otra cosa que renunciar*”. Al miembro de la Subcomisión Guillermo Guerra, no le pareció mal el plebiscito y recordó a Suiza, Bélgica y a las naciones que después de la gran guerra han modificado su constitución como su aval. Más tarde sostendrá que el referéndum fue tomado de instituciones extranjeras (en concreto del artículo 76 *Constitución* de Weimar y los artículos 119 y 120 de la *Constitución* suiza). Vicuña Fuentes, Zañartu y Silva Cortés formularon varias objeciones a la propuesta de Alessandri, que en definitiva condujeron a una redacción que no menciona al plebiscito en el proceso legislativo. Ante este fracaso, Alessandri propuso el plebiscito en el caso en que las cámaras aprueben reformas constitucionales, idea que consta generó cierto apoyo en los comisionados Silva Cortés y Cárdenas. En una sesión posterior, Alessandri hace presente que el plebiscito considerado en el procedimiento de reforma constitucional “*no se puede modificar porque fue objeto de una transacción*”, lo que en definitiva sucedió pese a las críticas de Eliodoro Yáñez y las indicaciones para suprimirlo de Zañartu y Cruzat. El Decreto Ley 544 reglamentó el procedimiento plebiscitario sobre la base de la regulación empleada para la aprobación de la *Constitución* de 1925. *Actas de la Subcomisión de Reformas Constitucionales* (Santiago, 1925), pp. 241-246, 382 y 526; SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, 1963), III, pp. 494-495; ANDRADE GEYWITZ, Carlos, *Elementos de derecho constitucional chileno* (Santiago, 1963), pp. 644, 650 y 651; GUERRA, *La Constitución*, cit. (n. 12), p. 535.

<sup>15</sup> *Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de la H. Cámara de Diputados que modifica la Constitución Política del Estado en FREI, Eduardo et alii, Reforma Constitucional 1970* (Santiago, 1970), pp. 291-297.

<sup>16</sup> El proyecto que definía las áreas de la economía fue aprobado por el Congreso Pleno y enviado al Presidente Allende. Este entendía que podía vetarlo y que sólo el voto de los dos tercios en cada cámara podía activar el procedimiento de insistencia. La mayoría opositora sostenía que lo que correspondía, después del rechazo de las observaciones por mayoría simple, era la convocatoria de un plebiscito para resolver



La *Constitución* de 1980, en su texto original, retomó las hipótesis de plebiscito aprobadas en 1925. Además incorporó en el artículo decimoctavo letra a) transitorio, un procedimiento de reforma constitucional que exigía la ratificación plebiscitaria del texto aprobado por la Junta de Gobierno, mecanismo que fue empleado en la reforma de 1989. También consideró al plebiscito como vía abreviada para resolver la designación del Presidente de la República, ante la propuesta de los comandantes en jefe y el General Director de Carabineros<sup>17</sup>.

La reforma de 1989 introduce dos cambios en materia de plebiscitos. El primero afecta el quórum de insistencia que constituye su presupuesto, en el marco de una simplificación general del procedimiento de reforma<sup>18</sup>. El segundo cambio es la introducción del plebiscito comunal, que será comentado abajo.

El mecanismo plebiscitario no ha sido utilizado en el trámite de las diez reformas constitucionales aprobadas hasta la fecha y en ninguna de las reformas del período 1925-1970. Es posible deducir que es la hipótesis de conflicto político que subyace detrás de este mecanismo la que hace improbable su utilización. Esto es porque para que el Presidente obtenga la facultad de convocar a plebiscito, cada Cámara debe insistir en un proyecto rechazado por el Presidente, con el voto conforme de los dos tercios de sus miembros en ejercicio. A menos que se trate de una divergencia sobre la reforma de un tópico por completo escindible de posiciones partidistas, es difícil imaginar un Congreso dominado ampliamente por una voluntad política adversa al Ejecutivo –con una mayoría que exige el control de más del sesenta y cinco por ciento de los escaños– y que opta por presionar al Presidente por la vía de una insistencia de un proyecto de reforma constitucional. Observemos que para evitar la insistencia el Ejecutivo dispone de una maquinaria proselitista poderosa, que sólo requiere del apoyo de un tercio de los parlamentarios. En la coyuntura política de un Ejecutivo carente de respaldo en el Congreso, existen otros mecanismos constitucionales con los que los parlamentarios pueden ejercer presión sobre el

---

el conflicto entre Presidente y Congreso. En junio de 1973 el Tribunal Constitucional se declaró incompetente para resolver la cuestión. VALENZUELA, Arturo, *El quiebre de la democracia en Chile* (Santiago, 1994), pp. 197-200.

<sup>17</sup> Disposiciones vigesimasexta y vigesimoctava transitorias. La propuesta de los comandantes en jefe y el General Director de Carabineros podía ser aprobada (dando lugar a un mandato presidencial de ocho años con reelección) o rechazada (dando lugar a una elección presidencial competitiva un año después).

<sup>18</sup> El quórum de insistencia se rebaja de las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio de cada cámara, a las dos terceras partes de los parlamentarios en ejercicio de cada rama.

gobierno de modo más sencillo y con menor riesgo político<sup>19</sup>.

### III. LA INTRODUCCIÓN DEL PLEBISCITO COMUNAL EN LA CONSTITUCIÓN

El plebiscito comunal fue introducido por la reforma constitucional de 1989. Esta innovación no se encuentra en las propuestas de los partidos políticos que sirvieron de base a la negociación iniciada entre éstos y el gobierno, y que conduciría a la reforma aprobada<sup>20</sup>. Sí puede observarse en la primera propuesta de reforma constitucional presentada por el Ministro Carlos Cáceres el día 28 de abril, que proponía agregar al artículo 107 el siguiente inciso: *“La ley orgánica constitucional señalará las determinadas materias de administración local de cada comuna que puedan ser sometidas a plebiscito en cabildo de los ciudadanos electores de la respectiva comuna o agrupación de comunas y las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos de la consulta”*<sup>21</sup>.

Esta propuesta del Gobierno no tuvo una acogida entusiasta en los partidos políticos, aunque algunas personas reconocieron su mérito. Así, por ejemplo, en el segundo informe de la Comisión Técnica de Renovación Nacional-Concertación sobre reformas constitucionales se lee: *“No obstante parecer interesante esta proposición del Ministro Cáceres la Comisión Técnica estima que requiere un estudio más profundo en relación con la totalidad del régimen de gobierno comunal”*<sup>22</sup>. Por otro lado, el candidato presidencial Hernán Büchi, estimó que la posibilidad de un plebiscito *“es un estímulo importante para una mayor participación de la comunidad en los problemas locales”*<sup>23</sup>. José Luis Cea consideró novedosa la propuesta, aunque notó

---

<sup>19</sup> Aunque la teoría diga otra cosa, el Presidente de la República dispone del aparato estatal para promover su opción constitucional. El Congreso no.

<sup>20</sup> No está, por ejemplo, en las *Proposiciones de Renovación Nacional para una reforma de la Constitución de 1980* (30 de noviembre 1988), ni en la *Proposición para una reforma mínima de la Constitución de 1980* (elaborada por una comisión patrocinada por el coordinador de la Concertación de Partidos por la Democracia, de la misma fecha), ni en las *Reformas inmediatas a la Constitución Política propuestas por la Concertación de Partidos por la Democracia* (17 de noviembre de 1988). Tampoco se encuentra en las proposiciones de la Comisión Técnica de Renovación Nacional-Concertación de Partidos por la Democracia, ni en los acuerdos derivados, como sostiene Francisco Cumplido. ANDRADE, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980* (Santiago, 1991), pp. 73-95, 122, 243-252, 253-259, 260-264.

<sup>21</sup> ANDRADE, *Constitución*, cit. (n. 20), pp. 108-115

<sup>22</sup> De 15 de mayo de 1989; ANDRADE, *Constitución*, cit. (n. 20), p. 300.

<sup>23</sup> Junto con la elección directa de los alcaldes, el municipio obtendría un liderazgo sustentado en su control directo por la comunidad. ANDRADE, *Constitución*, cit. (n. 20), p. 141.

que coexistirían en el ámbito de la participación ciudadana dos tipos de participación no necesariamente conjugables: la de índole funcional y la de tipo político<sup>24</sup>.

En definitiva el texto del artículo 107 adoptado, dejó de lado la idea de instaurar un cabildo –poco práctica en comunas populosas– y dispuso: *“Dicha ley señalará, además, las materias de administración local propias de las competencias de las municipalidades, que el alcalde podrá someter a plebiscito de las personas inscritas en los registros electorales, con domicilio en las respectivas comunas o agrupación de comunas, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y sus efectos”*.

Conviene notar que la norma aprobada en 1989 consideró la posibilidad de convocar plebiscitos en una agrupación de comunas, disposición que debe asociarse a la posibilidad de entregar a un municipio la administración de más de una comuna. Como puede observarse, la facultad de convocarlo se radicó sólo en el alcalde. El constituyente de 1989 remitió las reglas de implementación de los plebiscitos a la ley, técnica que las modificaciones posteriores conservarán.

La Ley N° 18.963, de 10 de marzo de 1990, fue la que concretó el encargo del artículo 107 aprobado en 1989, pues modificó la ley orgánica de municipalidades (en adelante LOCM) y la orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios, incluyendo en ambos cuerpos legales reglas especiales para los plebiscitos comunales<sup>25</sup>. El legislador de 1990 enriqueció la institución asociando la facultad del alcalde de convocar a plebiscito a su propia iniciativa o a la solicitud del consejo de desarrollo comunal *“o los vecinos”*<sup>26</sup>. Según la Ley N° 18.963, los vecinos podían solicitar al alcalde la realización de un plebiscito, para lo que debían *“concurrir con su firma a lo menos el 20% de ellos, debiendo acreditar dicho porcentaje mediante certificado emitido por el Director del Servicio Electoral”*<sup>27</sup>. Asimismo, los consejeros por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, podían proponer al alcalde la realización de un plebiscito, indicando las cuestiones sometidas a consulta comunal. El alcalde debía resolver esta solicitud mediante decreto fundado, dentro del plazo de quince días y si no hacía, la ley entendía que lo aprobaba. La misma ley estableció como únicas materias sometibles a plebiscito aquellas *“de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal”*.

Aun cuando la norma legal de 1990 entregó iniciativa al consejo y a

<sup>24</sup> ANDRADE, *Constitución*, cit. (n. 20), p. 118.

<sup>25</sup> Como indica el encabezado de la norma, la Ley N° 18.963 modifica las Leyes N°s 18.695, 18.603, 18.700, 18.556 y 18.460.

<sup>26</sup> Artículo 82 de la LOC de Municipalidades, Ley N° 18.963.

<sup>27</sup> Artículo 83 de la LOC de Municipalidades, Ley N° 18.963.

los vecinos, reservó al alcalde la importante decisión acerca de los efectos del plebiscito. Según el inciso segundo del artículo 85 introducido por la reforma, el decreto alcaldicio debía señalar si el resultado del plebiscito sería o no obligatorio para la autoridad<sup>28</sup>. Con esta regla el legislador generó un contrapeso frente a la iniciativa al consejo y los vecinos. Como comentaremos más adelante, es difícil que un alcalde colabore en la gestación y ejecución de una iniciativa que no cuenta con su apoyo político, en especial si ésta tendrá un efecto vinculante.

#### IV. PRIMERA REFORMA INTRODUCIDA A LA REGULACIÓN DEL PLEBISCITO EN LA CONSTITUCIÓN

En noviembre de 1991, el texto del artículo 107 fue modificado por la Ley de reforma constitucional N° 19.097. Este cambio formó parte de una reforma mayor del régimen de administración comunal y que se apoyó en numerosas modificaciones a la LOCM introducidas por la Ley N° 19.130, de 19 de marzo de 1992. La reforma constitucional, siguiendo los pasos de la Ley N° 18.963, incluyó al concejo comunal en la aprobación de la convocatoria y consideró la posibilidad de convocar a plebiscito a partir de una iniciativa popular. La tercera redacción vigente del inciso tercero del artículo 107 dispuso: *“Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de administración municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos”*.

Como es posible comprobar, el traslado del artículo 82 de la LOCM al artículo 107 de la *Constitución* fue acompañado de importantes ajustes. Por lo pronto, se reemplazó la intervención del Consejo de Desarrollo Comunal por el acuerdo del nuevo concejo municipal, elegido por sufragio universal. No obstante disfrutar el nuevo órgano de mayor legitimidad democrática, perdió la facultad de solicitar al alcalde la convocatoria a plebiscito. La expresión *“vecino”* de la ley de 1990 fue sustituida por la expresión *“ciudadano”*, que aproxima esta forma de participación comunal a los derechos de carácter político y aleja la posibilidad de convocar a vecinos no ciudadanos<sup>29</sup>. Además, se suprimió la referencia a las *“agrupaciones de comunas”* y *“comunas”*, que podía considerarse innecesaria cuando la atribución se

---

<sup>28</sup> La ley permite distinguir entre diversas cuestiones planteadas y su carácter vinculante, con lo que un mismo plebiscito podría tener efectos de los dos tipos. Respecto de las no vinculantes, el artículo 85 dispone que su resultado *“sólo será ilustrativo”*.

<sup>29</sup> La nueva expresión impide la participación en los plebiscitos de extranjeros con derecho a sufragio. También impide convocar a menores de dieciocho años.

vincula a la convocatoria del responsable del municipio. Conviene notar que el mandato constitucional que entregó al legislador la regulación de los efectos del plebiscito, tiene un efecto derogatorio sobre el artículo 85 de la LOCM que facultaba al alcalde a establecer sus efectos vinculantes o no vinculantes<sup>30</sup>.

Por último, es necesario notar que la reforma constitucional de 1991 contiene una modificación de especial relevancia política. El antiguo artículo 107 de la *Constitución* y el artículo 83 de la LOCM señalaban que los vecinos podían solicitar al alcalde la realización de un plebiscito, quedando en manos de éste la decisión sobre su convocatoria. La nueva norma constitucional emplea el imperativo “*someterá*”, que posteriormente es añadido a la LOCM por la N° Ley 19.130 y respetado en sus modificaciones. Desde el punto de vista de la historia de la ley, es claro que esta sustitución instaura la obligación del alcalde de convocar a plebiscito en todos aquellos casos en que los ciudadanos ejercen su iniciativa de conformidad con la *Constitución* y la ley<sup>31</sup>.

El cambio constitucional fue seguido por la reforma a la LOCM contenida en la citada Ley N° 19.130. En ella se regula el nuevo régimen de elección de alcaldes y concejales y se crea el consejo económico social comunal. En la regulación del plebiscito, los antiguos artículos 82 a 88 son reemplazados por los artículos 104 a 109. Los nuevos preceptos sustituyen al consejo por el concejo elegido y son más detallados en la reglamentación del mecanismo plebiscitario. El porcentaje de ciudadanos necesario para requerir al Alcalde la celebración de un plebiscito baja del 20% de los vecinos inscritos en los registros electorales correspondientes a la comuna o comunas pertinentes al 15% de los ciudadanos inscritos en los registros de la respectiva comuna al 31 de diciembre del año anterior. El artículo 105 aprobado agregó que para estos efectos los ciudadanos deben concurrir con su firma “*ante notario u oficial de Registro Civil*”, exigencia no detallada en su predecesor, el artículo 83<sup>32</sup>. Además, como en la *Constitución*, la ley elimina la facultad del consejo de proponer la celebración de un plebiscito incluida en la letra f del artículo 76 de la LOCM, quedando sólo con la potestad de aprobarlo cuando pretende ser convocado por el alcalde<sup>33</sup>.

Los plazos del nuevo régimen plebiscitario son más breves y precisos.

---

<sup>30</sup> Efecto derogatorio tácito de escasa vigencia, pues entre la reforma constitucional y la derogación del artículo 85 por la Ley N° 19.130 mediaron cerca de cuatro meses.

<sup>31</sup> Ratifica la obligación del alcalde el tenor del artículo 106 de la Ley N° 19.130 que señala que éste dictará un decreto para convocar a plebiscito.

<sup>32</sup> Como en la norma anterior, dicho porcentaje se acredita mediante certificado emitido por el Director Regional del Servicio Electoral.

<sup>33</sup> Artículos 55 letra l, y 66 letra b, de la LOCM reformada.

En la ley anterior el alcalde tenía quince días para resolver en el caso de solicitud vecinal, no estableciéndose un plazo explícito para dictar el decreto de convocatoria en el caso que accediese a la petición ciudadana o del concejo o transcurriese el plazo sin su pronunciamiento. El artículo 106, en cambio, considera un plazo único de diez días contados desde la aprobación del concejo o recepción oficial del requerimiento ciudadano, para dictar el decreto que convoca a plebiscito<sup>34</sup>. Este decreto, que contiene las cuestiones sometidas a plebiscito, debe ser publicado en el *Diario Oficial* dentro de los quince días siguientes a su dictación. El plebiscito ha de celebrarse no antes de sesenta ni después de los noventa días que siguen a la publicación de la convocatoria en el *Diario Oficial*.

En cuanto a sus efectos vinculantes o no vinculantes, la discrecionalidad del Alcalde es reemplazada por un mandato legal. Según el artículo 106, el resultado del plebiscito será vinculante siempre que voten “en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna”<sup>35</sup>. Esta regla, sumada a la iniciativa popular, plantea el interesante problema de la modificabilidad ulterior de una decisión adoptada en virtud de un plebiscito, que será tratado más abajo.

La reforma de la LOCM aprobada en 1992 conserva un período de suspensión de inscripciones electorales en la comuna y el traslado de sus costos a la municipalidad respectiva, introduciendo ligeras modificaciones. Junto con el avance que significó rebajar el porcentaje de ciudadanos necesario para convocar un plebiscito, algunas restricciones y limitaciones se incrementaron en la nueva regulación. Así, el plazo de interdicción asociado a la celebración de otras elecciones (presidenciales, senatoriales o de diputados) que antes cubría los seis meses previos a tales comicios, sube a un año<sup>36</sup>. La ley agregó la prohibición de celebrar más de un plebiscito en la misma provincia dentro de un mismo mes calendario<sup>37</sup>. Además, el legislador niega el acceso a la propaganda electoral por televisión regulada en los artículos 31 y 31 bis de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Al imponer este plazo el deber de dictar el decreto de convocatoria, se hace innecesario la regla de aprobación tácita por transcurso de plazo prevista en la legislación anterior.

<sup>35</sup> El legislador está suponiendo que más de la mitad de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna podría no participar en el plebiscito, hipótesis que no se acomoda bien al mandato del artículo 139 de la LOCVPE.

<sup>36</sup> Artículo 108 LOCM.

<sup>37</sup> Artículo 107 LOCM. En caso de proximidad, el Director Regional del Servicio Electoral es el encargado de programar los plebiscitos para asegurar este lapso de al menos treinta días.

<sup>38</sup> El artículo 31 de la LOCVPE tiene un inciso dedicado al plebiscito nacional. La

## V. SEGUNDA REFORMA INTRODUCIDA A LA REGULACIÓN DEL PLEBISCITO EN LA CONSTITUCIÓN

En el año 1997 se aprueba una reforma constitucional que da origen a un nuevo inciso tercero del artículo 107. Esta cuarta redacción del mismo precepto dispone: *“Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de los ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos”*.

La reforma contiene dos cambios de importancia. En primer lugar, restablece la posibilidad que los concejales requieran al alcalde la convocatoria a plebiscito, eliminada por la reforma constitucional anterior y la ley que le sucedió. La ya mencionada mayoría absoluta de la Ley N° 18.963 es reemplazada, eso sí, por un quórum calificado de los dos tercios de los concejales en ejercicio, que aumenta de manera sustancial la exigencia de consenso para un requerimiento que no puede ser denegado<sup>39</sup>.

En segundo lugar, la reforma, haciéndose cargo de la vinculatoriedad de todos los plebiscitos conforme a la reforma de la LOCM de 1992 (supeditada, por cierto, a una mínima participación ciudadana), revive la posibilidad de un plebiscito no obligatorio, con la denominación de consulta no vinculante. Cabe observar, entonces, que la reforma constitucional de 1997 no introdujo novedades en la regulación del plebiscito, sino que simplemente reinstauró modalidades que estuvieron en su regulación legal.

Tal como sucedió en reformas anteriores, los cambios más importantes fueron a través de una modificación de la LOCM contenida en la Ley N° 19.602, de marzo de 1999. Esta ley incorpora un nuevo título IV a la LOCM, referido a la participación ciudadana y dispone, entre otras cosas, la

---

supresión prevista por la reforma de la LOCM afecta el inciso final del artículo 31, que dispone que las empresas de prensa escrita y radioemisoras pueden contratar propaganda electoral sin discriminar en el cobro de tarifas entre proposiciones. Cabe pensar si en materia de plebiscitos comunales, por ende, tal discriminación es posible. Con todo, el artículo 30 de la LOCVPE permite propaganda para apoyar algunas de las proposiciones sometidas a plebiscito, aunque “sólo podrá comprender las materias sometidas a consideración de los vecinos, sin aludir a asuntos ideológicos, de carácter partidista o de política contingente”. Este precepto no menciona la posibilidad de propaganda contraria a las propuestas plebiscitadas.

<sup>39</sup>El artículo 87 de la Ley N° 19.602, que modifica la LOCM tres años después de la reforma constitucional, ratifica esta interpretación. En él, se señala que el alcalde dentro de décimo día de recepcionado el requerimiento del concejo “dictará un decreto para convocar a plebiscito”. Como señalamos arriba, el mismo argumento puede emplearse para la iniciativa ciudadana.

obligación de establecer “*en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local*” y un régimen de audiencias públicas sobre materias de interés comunal<sup>40</sup>.

En cuanto a la iniciativa para convocar a plebiscito, la reforma de 1999 respeta los tres caminos reconocidos por el constituyente de 1997: el alcalde con acuerdo del concejo, la solicitud del concejo por los dos tercios de sus miembros en ejercicio y el requerimiento de la ciudadanía. En este último supuesto, el legislador rebaja la exigencia desde el 15% de los ciudadanos inscritos en la comuna al 10% de los mismos<sup>41</sup>.

En relación con las materias sometibles a plebiscito, la Ley 19.602 ensanchó de manera notable su campo, sumando a las inversiones específicas de desarrollo comunal –vigentes desde marzo de 1990– un conjunto abierto de cuestiones plebiscitables. Así, el nuevo artículo 85 de la LOCM. considera también la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal, la modificación del plan regulador u otras de interés para la comunidad local, eso sí, “*propias de la esfera de competencia municipal*”. Es menester subrayar que el proyecto que luego sería la Ley N° 18.693 ya había intentado ampliar las materias sometibles a plebiscito, agregando la posibilidad de proponer “*medidas concretas*” en la consulta popular<sup>42</sup>. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su sentencia rol 104/90, dispuso la eliminación de esta parte del precepto, señalando que incumplía con el mandato constitucional de establecer las materias susceptibles de plebiscito. El rigor de la sentencia de 1990 no se repitió en el juicio de constitucionalidad del artículo 85 que el Tribunal Constitucional realizó en 1999. Así, en su sentencia rol 284/99 el Tribunal Constitucional sostuvo la constitucionalidad del precepto con la sola disidencia del ministro Osvaldo Faúndez, quien fue partidario de declarar inconstitucional la frase indicada por los mismos motivos que fundaron la sentencia de 1990. Esto porque el “*interés para la comunidad local*” es tan amplio como las “*medidas concretas*” del proyecto que condujo a la Ley N° 18.963<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Tales audiencias son conocidas por el alcalde y el concejo y deben ser planteadas por no menos de cien ciudadanos, número que puede reducirse en comunas de menos de cinco mil habitantes. Un máximo de cinco personas representan a los requirentes en la audiencia pública (artículo 83 de la LOCM).

<sup>41</sup> Artículo 86 LOCM.

<sup>42</sup> El artículo 82 del proyecto decía en la parte pertinente: “*podrá someter a plebiscito las materias de administración local relativas a medidas concretas o inversiones específicas de desarrollo comunal [...]*”.

<sup>43</sup> Señala la sentencia: “*No puede, sin embargo, considerarse que en el precepto en estudio se cumple con el mandato constitucional al hacerse referencia ilimitada a otras materias ‘de interés para la comunidad local’, por cuanto no se mencionan sus contenidos, que es precisa y específicamente lo que ha de contemplarse en la ley orgánica*”. Podría aducirse



El listado de materias susceptibles de plebiscito incluye la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal y la modificación del plan regulador. Ambas son competencias cuyo ejercicio se encuentra regulado en la LOCM y en las que participan el alcalde y el concejo, y en algún caso, otros órganos. Es claro que por vía de un plebiscito es posible modificar una decisión aprobada por los órganos municipales, pues así lo señala de manera explícita la norma comentada. La pregunta que cabe formular es si los órganos municipales en ejercicio de sus competencias podrían modificar una decisión adoptada en plebiscito. Dado que no existe ninguna limitación formal que grave el ejercicio de competencias sometidas a plebiscito, es posible sostener que los representantes populares pueden revertir una decisión ciudadana en uso de sus facultades ordinarias, por ejemplo, aprobando a continuación del plebiscito una modificación del plan de desarrollo o plan regulador. Una cuestión distinta de la juridicidad es el costo político que puede acarrear una decisión de este tipo.

La reforma introducida por la Ley N° 19.602, obliga al alcalde a dictar el decreto de convocatoria a plebiscito dentro del plazo de diez días contados desde la recepción oficial del requerimiento de los dos tercios del concejo. Esta norma era imprescindible para la implementación de la reforma constitucional de 1997, pues el requerimiento del concejo carecía de un sistema de plazos que impulsase la convocatoria del alcalde.

El legislador de 1999 nuevamente modifica el período de prohibición de convocatoria asociado a otras elecciones populares, quedando éste entre los ocho meses anteriores y dos posteriores a los respectivos comicios. Tampoco son posibles en el año en que se celebren elecciones municipales y se suspenden en caso de convocatoria a plebiscito nacional o elección extraordinaria de Presidente de la República. Si bien se suprime la limitación referida a la convocatoria de plebiscitos en una misma provincia y mes calendario, se agrega otra que impide plebiscitar más de una vez un mismo asunto durante el respectivo período alcaldicio.

La modificación de la LOCM de 1999 conserva la limitación referida a la propaganda electoral por televisión y la no aplicación de los artículos 31 y 31 bis de la LOCVPE y suma a esta exclusión el artículo 175 de la misma ley. En virtud de esta exclusión, el Ministerio del Interior queda liberado de su obligación de emitir boletines parciales sobre la instalación de mesas, situación del orden público y resultados que se vayan generando<sup>44</sup>.

---

que la referencia a las competencias municipales acota los contenidos, pero la misma restricción puede deducirse en el proyecto de 1990.

<sup>44</sup> Esta excepción responde al dictamen número 16.118 de 5 de mayo de 1994, en el que la Contraloría General de la República señala que la LOCVPE no distingue entre plebiscitos nacionales y comunales en su artículo 175 bis. La misma interpretación

## VI. LAS CONSULTAS NO VINCULANTES

Con todo, es probable que la principal novedad aportada por la Ley N° 19.602 haya sido la regulación de las consultas no vinculantes, mecanismo previsto en la reforma constitucional de 1997. El artículo 91 del proyecto disponía: *“Sin perjuicio de los plebiscitos comunales establecidos en el presente título, el alcalde, con acuerdo del concejo, podrá convocar a la población mayor de 18 años de la comuna a participar en consultas no vinculantes, sobre materias de interés comunal que sean propias de la esfera de competencia municipal.”*

*Las consultas a que se refiere el inciso anterior serán de cargo municipal y podrán dirigirse al conjunto de la población mayor de 18 años o a sectores específicos de ellas, sin que se puedan establecer discriminaciones arbitrarias entre las personas pertenecientes al mismo segmento.*

*A las consultas les serán aplicables las limitaciones contenidas en el inciso primero del artículo 88 y en el artículo 89”.*

El legislador pretendió innovar en el terreno de las consultas no vinculantes, convirtiéndolas en una herramienta flexible a disposición del alcalde. Dan cuenta de esta intención la referencia a la *“población mayor de 18 años de la comuna”* en reemplazo de la referencia a ciudadanos inscritos en la respectiva comuna, como también la posibilidad de consultar a sectores específicos de la misma<sup>45</sup>. En este afán, sin embargo, el legislador no fue capaz de hacerse cargo de la unidad del mandato del artículo 107 de la *Constitución*, que no permite distinguir de esta manera en los supuestos de gestación del plebiscito. Así, el artículo 91 del proyecto fue declarado inconstitucional por tres motivos, que encontramos en la sentencia del Tribunal Constitucional rol 284/99. El primero es que el artículo cuestionado no incluye la posibilidad de convocatoria de los dos tercios del concejo ni de los ciudadanos. El segundo es la forzosa referencia de la ley al porcentaje de ciudadanos que están facultados para requerir su convocatoria y el tercero es que alude a la *“población mayor de 18 años”* y no a las personas a las cuales la *Constitución* les reconoce el derecho a participar en una votación de esta naturaleza.

Con esta declaración de inconstitucionalidad, la consulta no vinculante

---

se repite en el dictamen número 20.448 de 10 de junio de 1994, desechándose el argumento del Ministerio del Interior que sostenía que la obligación del artículo 175 bis vulnera la autonomía municipal. Según la opinión de la Contraloría en 1994, no tiene sentido la excepción normativa que aplicada a otras reglas de la LOCVPE tornaría inoperante el plebiscito. Además esta exclusión privaría a los plebiscitos *“de un canal oficial de información a la opinión pública”*.

<sup>45</sup> Posibilidad esencial en comunas que cuentan con un territorio muy extenso o muy pobladas y que requieren de un instrumento que permita plantear cuestiones que afectan sólo a parte de sus ciudadanos.

perdió la posibilidad de contar con una regulación legal que permitiese su implementación. Hasta la fecha el legislador no ha subsanado los vicios que motivaron el rechazo del Tribunal Constitucional. Por lo mismo, cabe preguntarse en qué situación se encuentra la institución prevista por el artículo 107 de la *Constitución*. Al tenor de la aplicabilidad directa de la *Constitución* dispuesta por su artículo 6, podría sostenerse que las consultas no vinculantes pueden plantearse en virtud de la norma aprobada en 1997. Tratándose además de un mecanismo que constituye una manifestación del régimen democrático declarado en el artículo 4 de la *Constitución*, parece de particular interés reconocer una interpretación favorable a su vigencia. En esta interpretación, la regulación legal del plebiscito aporta una base sólida, pues en ningún caso el régimen de las consultas no vinculantes podría configurarse con más exigencias que las propias de una consulta vinculante.

La doctrina tiene otra opinión. Don Alejandro Silva Bascuñán, por ejemplo, estima que mientras el legislador “no cumpla con el encargo hecho por el constituyente” la autoridad no está en condiciones de ejercer la atribución<sup>46</sup>.

Por su parte, la Contraloría General de la República estima que la ausencia de regulación legal impide su convocatoria y celebración<sup>47</sup>. Según la Contraloría, mientras no se apruebe la norma legal pertinente, las ordenanzas previstas en el artículo 93 de la LOCM pueden prever otras modalidades de participación ciudadana como sondeos de opinión a través de encuestas locales<sup>48</sup>. Este criterio ha impedido dar valor constitucional de consultas no vinculantes a procedimientos consultivos como el realizado por la municipalidad de Las Condes, referido a la construcción de un estacionamiento subterráneo en la Plaza Perú<sup>49</sup>. En este caso, el Municipio

---

<sup>46</sup> SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, 2004), X, p. 170.

<sup>47</sup> Cfr. dictámenes de la Contraloría General de la República N°s 16.363 de 3 de mayo de 2001, 40.385 de 10 de agosto de 2004 y 40.874 de 30 de agosto de 2006. En el primero de éstos se lee que “en tanto no se regulen por una ley del rango aludido las consultas municipales, no resulta procedente que los municipios hagan uso de esos mecanismos de participación ciudadana”. El mismo dictamen argumenta apoyándose en el artículo 7 de la *Constitución*, en virtud del cual las autoridades deben actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. El artículo 6 no recibe un trato similar en ambos dictámenes.

<sup>48</sup> Dictamen N° 16.363 de 3 de mayo de 2001, Contraloría General de la República.

<sup>49</sup> Dictamen N° 16.363 de 3 de mayo de 2001, Contraloría General de la República, derivado de dos solicitudes de pronunciamiento de legalidad, una promovida

alegó que sólo intentaba recabar la opinión de la comunidad local mediante una “consulta-encuesta”, conforme al artículo 15 del Decreto Alcaldicio 2.460/99 que permite recibir opiniones de vecinos a través de variados medios<sup>50</sup>. También argumentó que sólo participó en la consulta el 36% del electorado comunal y que fue aprobada por la unanimidad del concejo municipal. No obstante, la Contraloría estimó que, en el hecho, se habría tratado de la consulta no vinculante del artículo 107 de la *Constitución*.

El mismo criterio repitió la Contraloría General de la República ante una denuncia de un concejal de la Municipalidad de La Florida referida a una consulta sobre diferentes alternativas de inversión para los fondos de desarrollo urbano<sup>51</sup>. El Municipio informó a la Contraloría que su consulta se ajustó a la Ordenanza Local N° 20, sobre participación ciudadana para la comuna de La Florida y consistió en una encuesta casa a casa que no reunió mayores formalidades. En este caso, a diferencia del anterior, al existir la ordenanza sobre participación prevista en el artículo 93 de la LOCM, la Contraloría sólo pudo reconocer la celebración de un sondeo de opinión<sup>52</sup>.

Un nuevo pronunciamiento de la Contraloría sobre la materia se generó a partir de la intención de la Municipalidad de Las Condes de consultar a parte de sus ciudadanos acerca del cierre para el tránsito vehicular de calles de su comuna, en un perímetro y horario determinado<sup>53</sup>. Reaparece aquí la cuestión de la consulta no vinculante, aunque de manera marginal, pues el municipio sostuvo que no se trataba de un plebiscito sino de una encuesta a los vecinos del sector cuyo resultado tendría especial importancia para la decisión definitiva de la materia. De todos modos, la Contraloría reafirmó la doctrina precedente, agregando que un plebiscito no puede disponer una medida que el propio municipio no puede adoptar<sup>54</sup>.

---

por dos diputados (entre ellos, el diputado Víctor Reyes Alvarado, presidente de la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social) y la otra por el presidente de la Junta de Vecinos C-1, El Golf norte.

<sup>50</sup> Decreto que incluye esta disposición en su párrafo II, titulado “Recepción de opiniones ciudadanas”.

<sup>51</sup> Dictamen N° 40.385, de 10 de agosto de 2004, Contraloría General de la República.

<sup>52</sup> Conforme al artículo 107 inciso segundo de la *Constitución* y artículo 93 LOCM.

<sup>53</sup> Dictamen N° 40.874, de 30 de agosto de 2006, Contraloría General de la República, originado en una consulta del Ministerio de Bienes Nacionales.

<sup>54</sup> El Dictamen señala que “no resulta jurídicamente admisible que un municipio disponga el cierre de determinadas calles o pasajes en condiciones distintas a las reseñadas, y que impliquen restringir gravemente la circulación peatonal y vehicular en el sector de que se trata, ni el derecho a desarrollar actividades económicas sin más restricciones que las que imponga la ley”. Las condiciones mencionadas incluyen razones de seguridad

## VII. LA EXPERIENCIA DE LOS PLEBISCITOS COMUNALES EN CHILE

Hasta la fecha se han celebrado dos plebiscitos comunales. El primero fue convocado por iniciativa del alcalde de la comuna de Las Condes, Joaquín Lavín, con acuerdo del concejo municipal<sup>55</sup>. El plebiscito fue celebrado el día 10 de julio de 1994 y en él se planteó la siguiente cuestión: *“La comuna de Las Condes enfrentará el déficit de infraestructura vial mediante la construcción de obras nuevas (pasos a nivel o en desnivel en sus distintas modalidades), que den solución a los principales problemas de congestión. Estos son Apoquindo-Manquehue; Las Condes-Estoril; Rotonda Atenas; Rotonda Pérez Zujovic; Colón-Vespucio.”*

*Quienes utilicen todas o cada una de las obras terminadas, contribuirán a su financiamiento con una cantidad equivalente a un valor actual de \$50.- diarios, reajustados anualmente según el IPC. Los proyectos como la modalidad específica de este aporte, serán acordados, previamente, con los ministerios respectivos y con otras municipalidades”.*

El desarrollo del procedimiento fue normal, salvo ocho mesas de la circunscripción El Golf que no se constituyeron por ausencia de sus vocales, lo que impidió el sufragio de más de dos mil ciudadanos<sup>56</sup>. Según la regulación vigente a la época de su celebración, los resultados del plebiscito fueron vinculantes pues en él votaron más del cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la comuna.

El segundo plebiscito comunal fue convocado en el año 2003 por el alcalde Federico Ringeling, con acuerdo del concejo municipal<sup>57</sup>. La

---

en calles de una sola entrada o pasajes peatonales, bajo la condición de no causar un detrimento importante al uso común de los mismos, ni afectar derechos constitucionales. La Contraloría alude aquí a un principio de racionalidad, cimentado en un interés superior y estudios técnicos, y armonizado con la naturaleza de los bienes nacionales de uso público.

<sup>55</sup> Aprobado el 12 de abril de 1994, en sesión ordinaria N° 72, en virtud del acuerdo municipal N° 29. El respectivo decreto alcaldicio fue el N° 672, del 19 de abril de 1994, publicado en el *Diario Oficial* de 25 de abril del mismo año. Con posterioridad, el 16 de junio, se publica en el *Diario Oficial* la designación del Jefe de Fuerzas previsto por el artículo 111 de la LOCVE para las circunscripciones concernidas (El Golf y Apoquindo) dispuesta por decreto supremo del Ministerio de Defensa Nacional. Por resolución del Director del Servicio Electoral publicada en el *Diario Oficial* de 15 de junio se determinó la tipografía de la cédula oficial de votación respectiva.

<sup>56</sup> El Tribunal Calificador de Elecciones acordó dejar constancia en su sesión del día 20 de julio de 1994 *“de la grave e inédita situación producida”* y denunciar estos hechos al Servicio Electoral para que impulse las sanciones legales correspondientes.

<sup>57</sup> Aprobado el 2 de junio de 2003, en sesión ordinaria N° 11, en virtud del acuerdo municipal N° 6. El decreto alcaldicio fue el N° 784, del 5 de junio de 2003, publicado en el *Diario Oficial* de 13 de junio del mismo año.

cuestión sometida a los ciudadanos fue: “*Respaldo la política municipal en cuanto a asegurar la protección de los bosques nativos ubicados sobre el límite urbano en el borde costero de la comuna de Zapallar.*”

La opción sí resultó ganadora con el 78,51% de los sufragios válidamente emitidos y, al votar más del cincuenta por ciento de los ciudadanos, fue vinculante para el municipio<sup>58</sup>.

En ambos casos, observamos que los planteamientos formulados buscan obtener un respaldo ciudadano a propuestas o políticas emprendidas por el alcalde. Por consiguiente, puede suponerse que la administración comunal se encuentra interesada en la aprobación de su propuesta, no siendo un agente neutral en la promoción de la votación. También es posible intuir que los dos plebiscitos (y algunas de las consultas descritas arriba) buscan un cierto respaldo democrático para fortalecer la posición del municipio ante otros niveles de gobierno y administración que pueden tomar decisiones que inciden sobre la comuna. Desde esta perspectiva, la participación que expresan estas iniciativas se encuentra muy acotada y su principal dimensión es, más bien, instrumental a unas decisiones adoptadas por la administración comunal.

Por lo anterior, tiene especial interés la iniciativa promovida por vecinos de Vitacura en diciembre de 2006. Se ejerció, por primera vez, la iniciativa popular prevista en el artículo 107 de la *Constitución* y 99 de la LOCM. Además, se planteó someter a plebiscito posibles modificaciones al plan regulador, una de las materias expresamente mencionadas en el citado artículo 99 y que constituye una herramienta central de la política municipal<sup>59</sup>. Si bien el requerimiento con seis mil quinientas firmas fue recibido en la Oficina de Partes municipal el día 20 de diciembre, el alcalde no dictó el decreto de convocatoria en el plazo de diez días previsto por el artículo 101 de la LOCM. Este incumplimiento flagrante de la norma legal ha sido justificado por el Alcalde en una presentación realizada ante el Servicio Electoral dirigida a obtener una certificación de éste que ratifique la con-

---

<sup>58</sup> Los votos negativos alcanzaron el 21,49%, los nulos el 2,64 % y los blancos el 2,30%, y la abstención fue del 19,81%. En término absolutos, cerca del 60% de los inscritos apoyó la medida. En su fallo el Tribunal Calificador de Elecciones señala que se emitieron 3.529 sufragios, que superan largamente los 2.192 que constituyen el 50% de los ciudadanos inscritos. El Tribunal menciona en su sentencia la posibilidad de descontar los sufragios de los extranjeros avecindados e inscritos (no la desarrolla, pues son sólo 16), pues la exigencia legal se computa con “*ciudadanos*”, lo mismo que el potencial requerimiento.

<sup>59</sup> Según información periodística, por lo tanto incierta, el requerimiento tendría su origen en una propuesta de modificación del plan regulador que permitiría la ejecución de un proyecto inmobiliario de treinta y seis torres de ocho pisos en la avenida Escrivá de Balaguer.

formidad a la ley de las firmas presentadas. La Municipalidad de Vitacura argumenta que el testimonio notarial acompañado es incompleto y que el Servicio Electoral no ha certificado que quienes suscriben el requerimiento son ciudadanos inscritos en la comuna con anterioridad al 31 de diciembre de 2005. El Servicio Electoral habría señalado que el requerimiento cumple con los requisitos legales. Aunque no existe un órgano con atribuciones especialmente concebidas para velar por el cumplimiento de las normas referidas al plebiscito, existen al menos dos vías por las que podría forzarse su ejecución. La primera es la interposición de un reclamo de ilegalidad ante el propio alcalde primero y ante la Corte de Apelaciones después. La segunda es que un tercio de los concejales podrían plantear una acusación contra el alcalde ante el tribunal electoral regional respectivo por notable abandono de deberes.

Esta primera experiencia de iniciativa popular tiene un contenido de participación que no tuvieron los dos plebiscitos anteriores. Se trata de aprobar una propuesta que no cuenta con el apoyo del alcalde y que podría ser contraria a sus políticas, e incluso a la voluntad del concejo. El conflicto declarado entre representantes y una proporción de sus representados genera una tensión difícil de encausar en una democracia representativa, que exige al Derecho respuestas que no siempre puede dar. En una hipótesis de conflicto, la regulación de los procedimientos de generación de la consulta popular y sus efectos adquieren una especial relevancia, pudiendo las reglas beneficiar a unos u otros, con efectos impredecibles sobre el funcionamiento del sistema político. El desacierto de las normas reguladoras de plebiscitos y su posterior interpretación puede incidir de manera directa en el desprestigio de las instituciones representativas, el reemplazo de autoridades o la desarticulación de políticas públicas. En el epígrafe siguiente comentaremos algunos de los problemas jurídicos que pueden generar las normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

#### VIII. ALGUNOS PROBLEMAS QUE PLANTEA EL PLEBISCITO CUANDO SE CONVOCA POR INICIATIVA DE CIUDADANOS DE LA COMUNA

La regulación vigente de los plebiscitos comunales plantea interrogantes cuando su convocatoria resulta de la iniciativa ejercida por el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en la comuna. El análisis de éstas puede agruparse en tres grandes tópicos, a saber: el de su materia y obligatoriedad del resultado, el de su apoyo político por parte de los representantes populares y el de su viabilidad técnica.

La primera cuestión que debemos comentar tiene relación con el ámbito de decisiones sometibles a plebiscito y el carácter vinculante de su resultado, conforme dispone el inciso tercero del artículo 101 de la LOCM.

Como indicamos antes, la *Constitución* remite a la ley la determinación de las materias que pueden consultarse a la ciudadanía a través de plebiscitos, y ésta señala cuatro bajo el enunciado de “*materias de administración local*”<sup>60</sup>: i) inversiones específicas de desarrollo comunal; ii) aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo; iii) modificación del plan regulador; y iv) otras de interés para la comunidad local, siempre que sean de la esfera de competencia municipal.

Notemos que las materias de los números ii y iii tienen una tramitación especial prevista en la LOCM, por lo que el plebiscito constituye un procedimiento añadido al previsto por la ley de manera explícita. En el caso del plan regulador, el legislador rechaza la posibilidad de que el plebiscito sirva para aprobar un nuevo plan, sin perjuicio de que por medio de la aprobación plebiscitaria de una modificación, puede estar derogándose y aprobándose un nuevo plan regulador.

Al tenor de la disposición comentada cabe preguntarse si los ciudadanos o concejales, conforme al procedimiento de los artículos 100 a 104 de la LOCM, pueden impulsar un procedimiento plebiscitario en cualquiera de las cuatro materias indicadas en el artículo 99. La cuestión no es menor pues involucra la capacidad ciudadana de promover la revisión plebiscitaria de decisiones adoptadas por la autoridad comunal y que tienen un impacto significativo sobre la administración de la comuna. Pensemos, por ejemplo, en un grupo de ciudadanos que pretenda someter a plebiscito una modificación del plan regulador estableciendo un área de parques y jardines en una zona donde el municipio está promoviendo un proyecto de renovación urbana e inversión inmobiliaria.

La voz plebiscito, siguiendo el diccionario de la Real Academia de la Lengua, tiene dos significados. La acepción más restrictiva, la segunda del diccionario, lo entiende como “*consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.*” En su definición, el diccionario presupone que el poder público somete una determinada propuesta a la ciudadanía, que se resuelve con su aprobación o rechazo. Según esta interpretación, la iniciativa del concejo o de los ciudadanos debiera estar asociada a un proyecto de inversión, reforma del plan de desarrollo comunal o plan regulador, o cualquier otra competencia municipal cuyo ejercicio futuro esté de tal modo preestablecido o formalizado, que permita ser sometido a decisión ciudadana. Si la iniciativa plebiscitaria de los concejales o los ciudadanos depende siempre de la existencia de un proyecto de inversión, plan de desarrollo, plan regulador u otra propuesta

---

<sup>60</sup> Art. 99 LOCM.



preexistente elaborada por el municipio, el plebiscito se transforma en un mecanismo que sólo sirve para aceptar o rechazar una acción concebida en el municipio. La ventaja de esta interpretación es que siempre existirá una propuesta concreta susceptible de ser sometida a consulta popular, aun cuando su conocimiento no sea fácil de garantizar sin la colaboración del alcalde, a menos que se trate de propuestas elaboradas dentro de procedimientos formalizados<sup>61</sup>.

La conclusión es otra si utilizamos la primera acepción del término, que lo entiende como una resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos. Con ella y en armonía con la pretensión de fomentar la participación democrática, cabría pensar que los propios ciudadanos (o concejales) pueden proponer una inversión específica de desarrollo comunal, un plan de desarrollo comunal o su modificación, una reforma al plan regulador o cualquier otra decisión "*propia de la esfera de competencia municipal*" sin necesidad de contar con una propuesta municipal preexistente. Desde un punto de vista jurídico, esta interpretación parece la más adecuada. Esto porque el artículo 101 de la LOCM sólo menciona que el decreto que convoca contendrá "*la o las cuestiones sometidas a plebiscito*", sin indicar de dónde ha de surgir la propuesta o asunto incluido en la consulta popular.

Por consiguiente, si un grupo de ciudadanos equivalente al 10% de los inscritos en los registros electorales de la comuna plantea un plebiscito para modificar parte del plan regulador y este resulta aprobado conforme a la ley, participando en la votación más del 50% de los ciudadanos de la comuna, el plan regulador queda modificado. Cualquier propuesta en el amplio ámbito de las materias plebiscitables puede transformarse, entonces, en una decisión vinculante para la administración local.

Un segundo problema es el conflicto que podría generarse entre los representantes populares (alcaldes y concejales) y la propuesta sometida a plebiscito<sup>62</sup>. Cualquier plan, programa o política relevante en el ámbito municipal exige elaborar una propuesta, lograr su aprobación e impulsar su implementación. Por lo común, son los representantes populares, alcaldes y concejales, los encargados de impulsar este proceso, que permite convertir un proyecto en acción o decisión municipal. La voluntad política de las

---

<sup>61</sup> Como, por ejemplo, una reforma al plan regulador que fue desechada por el alcalde. En el caso de inversiones, el plebiscito podría llegar a plantearse cuando sean de conocimiento público y el mismo municipio haya desechado su implementación. Como sea, es difícil suponer un caso de plebiscito de origen ciudadano que se encuentre con un municipio neutral.

<sup>62</sup> El conflicto entre representantes y representados ha sido analizado por la doctrina norteamericana. Cfr. HASKELL, John, *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the populist myth* (Boulder, 2001), p. 152 ss.

autoridades comunales es esencial no sólo para iniciar un proyecto, sino que también para sostener su avance, de ordinario gravado con sucesivos ajustes técnicos y políticos. Sin el continuo apoyo de los representantes, es difícil que un proyecto logre convertirse en actividad municipal.

En un plebiscito promovido por los ciudadanos, existe un grupo de personas que propone una medida conforme a sus intereses particulares, que si resulta aprobada en una votación en la que participa más de la mitad de los ciudadanos de la comuna, debe ser implementada por la administración comunal. Si es un grupo de personas el que promueve el plebiscito cabe suponer que la propuesta objeto del requerimiento no ha sido acogida por las autoridades representativas de la comuna. Esto porque el camino más expedito para quienes pretenden una determinada decisión o acción municipal, es a través del alcalde o concejales. Por otro lado, quienes promueven el plebiscito no intervendrán en la implementación de la decisión popular resultante, que queda en manos de un representante popular que previamente no ha querido impulsarla. Aunque en este contexto, la ejecución debiera ser *sine ira et studio*, es probable que cualquier dificultad en el proceso de implementación propicie frenar o modificar la iniciativa ciudadana vinculante contraria a la voluntad política<sup>63</sup>.

El problema de la ejecución de una propuesta aprobada en plebiscito y no deseada por las autoridades comunales se encuentra agravado por la necesaria interpretación del sentido y alcance de su resultado. Un plebiscito debiera construirse sobre la base de una pregunta simplificada que entrega un limitado número de opciones excluyentes, pues de otro modo se generan los problemas constatados por Finner<sup>64</sup>. La simplificación de la cuestión sometida a plebiscito aumenta la necesidad de interpretar, tarea que puede recaer en un tercero (el alcalde), que no comparte los intereses de quienes promovieron la celebración del plebiscito<sup>65</sup>. Nuevamente comprobamos que la ejecución de la voluntad popular puede verse dificultada por su colisión con las pretensiones de la autoridad municipal.

Desde el punto de vista jurídico, la posibilidad de los ciudadanos de convocar a un plebiscito que no cuenta con el apoyo del alcalde ni del concejo, exige una regulación del procedimiento que asegure una tramitación fluida

---

<sup>63</sup> Sin cólera ni prejuicio. Cfr. WEBER, Max, *Economía y Sociedad* (México D.F., 2005), p. 1071.

<sup>64</sup> *Vide* nota 2.

<sup>65</sup> El tipo de problemas interpretativos suscitados por un plebiscito puede deducirse del examen de las preguntas planteadas en los plebiscitos de Las Condes y Zapallar. En este último caso, el alcance del apoyo ciudadano sólo está limitado por el objetivo de una política municipal, por lo que este respaldo podría invocarse legítimamente para una variedad abierta de medidas alcaldías.

y libre de dilaciones arbitrarias. Aunque el tenor de la ley es imperativo, el alcalde podría incumplir su obligación de convocar a plebiscito (o dilatar la tramitación o publicación del decreto correspondiente) pese a que los requirentes satisfagan todas las exigencias constitucionales y legales. Si bien el reclamo de ilegalidad o el proceso por notable abandono de deberes podrían ser herramientas útiles para los ciudadanos que proponen el plebiscito y no obtienen un decreto de convocatoria, lo cierto es que son recursos que no garantizan el progreso efectivo del trámite. Notemos que la propia *Constitución* ofrece un ejemplo de respuesta normativa a esta necesidad cuando dispone, a propósito del plebiscito nacional, la promulgación del proyecto aprobado por el Congreso cuando el Presidente deja transcurrir treinta días después de la insistencia y no promulga ni convoca a plebiscito. En este caso, la LOCM podría permitir a los ciudadanos requerir a un tercero la convocatoria a plebiscito, sin necesidad de decreto del alcalde, en todos aquellos casos en que éste no cumpla con su obligación legal. Esta convocatoria podría encomendarse a un órgano imparcial dotado de competencias para corroborar el cumplimiento de los requisitos legales, formular la cuestión e implementar la elección.

Un último tópico que merece examen es el de la ausencia de un control técnico en el caso de propuestas de plebiscito de origen ciudadano. Michael Mezey al estudiar el origen de las políticas públicas observa que éstas deben satisfacer exigencias democráticas y de gestión o administración<sup>66</sup>. Las primeras corresponden al apoyo político mayoritario, que en el ámbito comunal depende de la decisión del alcalde y concejales. Las segundas, a un conjunto de exigencias que Mezey ordena en las siguientes categorías: política pública informada, oportuna, coherente, efectiva y que constituya respuesta a las necesidades sociales. La elaboración, aprobación e implementación de una política pública debe respetar estas exigencias, pues de otro modo su probabilidad de fracaso se incrementa. Como observamos antes, el alcalde no tiene facultades para frenar o rechazar una iniciativa de plebiscito con la que no concuerda si ésta se ajusta a las exigencias constitucionales y legales. No existe entonces un control político ni técnico sobre la iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos de la comuna anterior a la convocatoria a plebiscito. Siguiendo a Mezey examinaremos los peligros de esta ausencia de control en cada una de las categorías que considera como exigencia para una política pública exitosa.

Cualquier política pública debe ser informada, puesto que la actividad desplegada por el Estado es incremental. La acción pública se construye

---

<sup>66</sup> MEZEY, Michael, *Congress, the President, & Public Policy* (Boulder, 1989), p. 11 y ss.

sobre políticas preexistentes, intentando subsanar deficiencias y expandir sus fortalezas. Un proyecto del ámbito municipal que de manera clara amenace ahondar los problemas de un programa existente, tiene pocas posibilidades de concluir su etapa de elaboración, aprobación o implementación. No parece posible garantizar que la propuesta que un grupo de ciudadanos pretende someter a plebiscito tenga el carácter de informada. Es más: no existe un control que permita asegurar que la propuesta ciudadana tendrá un grado de concreción que posibilite su análisis y complementación con las políticas o programas existentes. Los detalles de la propuesta son fundamentales para el examen técnico de fortalezas y debilidades, pero se contraponen a la forzosa simplificación de la cuestión que será sometida a plebiscito. En el caso que triunfe un plebiscito de origen ciudadano que disponga una medida concreta, sin sus detalles (una inversión específica, por ejemplo), careceremos de datos para orientar su implementación.

Según Mezey una política pública debe ser oportuna, en el sentido que la actividad estatal debe realizarse en el momento en que tiene utilidad ante una demanda o necesidad social. El sistema representativo tiene capacidad de priorizar o postergar intervenciones estatales conforme a la percepción de los representantes acerca de los requerimientos comunitarios. El requerimiento formal de un plebiscito por un grupo de ciudadanos inicia el cómputo de un conjunto de plazos que puede concluir con el triunfo de un planteamiento vinculante para el municipio, sin mediar un juicio político o técnico que determine, o al menos aproxime, a su prioridad social efectiva.

Una tercera exigencia es la de coherencia. Toda política pública debe ser consistente con otras políticas preexistentes o en ejecución. En este sentido, la voluntad política en el ámbito municipal debe ajustar los proyectos que promueve a normas jurídicas y disposiciones presupuestarias en vigor. La envergadura del gasto involucrado y su prioridad es un componente central de la decisión de los representantes populares. Cuando el gasto proviene de una decisión plebiscitaria impulsada por los ciudadanos, no opera ninguna instancia de articulación política o técnica con las restantes cargas del presupuesto municipal y existiendo la obligación de ejecutar la decisión ciudadana, esta adquiere prioridad para su ejecución. El mismo problema plantea la colisión del planteamiento sometido a plebiscito y el ordenamiento jurídico, pues el procedimiento previsto por la ley no prevé de manera explícita un pronunciamiento de admisibilidad.

La cuarta exigencia indicada por Mezey es la de efectividad. Las políticas públicas antes de su aprobación e implementación suelen ser sometidas a un análisis de factibilidad técnica que asegura una mínima contribución a los fines comunitarios. Si un proyecto carece de aptitud técnica para

la consecución de sus objetivos, es probable que su trámite se dificulte o detenga por completo en instancias políticas o administrativas, aun cuando disfrute de un respaldo político. En el caso del plebiscito de origen ciudadano, no existe una instancia que examine esta mínima viabilidad técnica, por lo que la propuesta de un grupo de interesados puede convertirse directamente en una decisión vinculante que la administración comunal debe implementar. Desde este punto de vista, el plebiscito puede convertirse en una herramienta disfuncional a la operación eficiente de la administración comunal.

Por último, la política pública ha de responder a las necesidades de la comunidad. En el caso de un plebiscito promovido por los ciudadanos de la comuna, un grupo de ciudadanos promueve una cuestión de su interés que puede convertirse en decisión vinculante si obtiene el apoyo de la mayoría ciudadana. El juicio ciudadano afirmativo revela una necesidad o demanda que desea ser satisfecha, pero no se relaciona con las restantes necesidades que no son objeto de plebiscito y que el municipio debe seguir atendiendo.

#### IX. CONSIDERACIÓN FINAL

Para terminar, conviene subrayar la limitada voluntad política de avanzar en la implementación de un mecanismo democrático como la consulta no vinculante. Es probable que la feble voluntad política que apoya este tipo de mecanismos se debilite aun más cuando la regulación vigente de los plebiscitos se convierta en una amenaza para los representantes de los partidos políticos, alcaldes y concejales. Aun cuando es difícil obtener el apoyo de los representantes para reformar el sistema representativo, es claro que el progreso democrático en el campo de la participación ciudadana exige avanzar en las distintas manifestaciones de la democracia directa. Dichas manifestaciones deben ser concebidas y desarrolladas como un instrumento operativo para la gestión comunal. El camino doctrinal y político a seguir discurre por el diseño de mecanismos de participación ciudadana acordes con los intereses y posibilidades de los miembros de la comunidad local. En contraste con este camino, un mecanismo como el previsto en la LOCM contribuye poco a la efectiva concreción de la participación ciudadana. Sin perjuicio de los problemas que plantea la iniciativa popular en materia de plebiscito, el legislador debiera estimular una reflexión jurídica seria, acorde con la posición de la participación popular en el funcionamiento del sistema democrático. De mantenerse la situación actual, la profundización de la democracia se consolidará como un tópico más de la retórica vacía de buena parte de nuestros partidos políticos.

[Recibido el 24 de mayo y aceptado el 11 de junio de 2007].

## BIBLIOGRAFÍA

- Actas de la Subcomisión de Reformas Constitucionales* (Santiago, 1925).
- ÁLVEZ, Amaya e IRARRÁZABAL, Andrés, *El plebiscito sobre el destino de Tacna y Arica como solución jurídica a un conflicto bélico. El aporte de Federico Puga Borne en Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 22 (Valparaíso, 2000).
- ANDRADE GEYWITZ, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980* (Santiago, 1991).
- ANDRADE GEYWITZ, Carlos, *Elementos de derecho constitucional chileno* (Santiago, 1963).
- BARROS ARANA, Diego, *Historia General de Chile*, tomo XIV (Santiago, 2005).
- CARRASCO, Sergio, *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos* (Santiago, 2002).
- CEA, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno* (Santiago, 2002).
- ENCINA, Francisco, *Historia de Chile*, tomo XX (Santiago, 1984).
- FINNER, Hermann, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno* (Madrid, 1964).
- GUERRA, José Guillermo, *La Constitución de 1925* (Santiago, 1929).
- Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en el proyecto de la H. Cámara de Diputados que modifica la Constitución Política del Estado*, en FREI, Eduardo *et alii*, *Reforma Constitucional 1970* (Santiago, 1970).
- MEZEY, Michael, *Congress, the President, & Public Policy* (Boulder, 1989).
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. X (Santiago, 2004).
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo III (Santiago, 1963).
- URZÚA, Germán, *Historia Política de Chile y su evolución electoral* (Santiago, 1992);
- VALENZUELA, Arturo, *El quiebre de la democracia en Chile* (Santiago, 1994).