

PLEBISCITO DIRIMENTE EN LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Javiera Toro - Camila Miranda
Agosto 2021

Fundamentos:

El plebiscito dirimente tiene doble carácter, por un lado se trata de un mecanismo de desbloqueo que permite resolver las discrepancias en determinados temas que no alcancen los $\frac{2}{3}$, colaborando con el avance de la labor de la Convención Constitucional e incentivando la construcción de acuerdos para constituir mayorías. Por otro lado, es una herramienta democratizadora pues reconoce la soberanía del pueblo como detentador del poder constituyente, a través de su participación deliberante en aquellos casos en que las y los constituyentes no logren cumplir con los quórum establecidos, encontrándose cerca, lo que hace que en el propio debate se reconozca el carácter constitucional de las temáticas en cuestión.

Otorga legitimidad al proceso, toda vez que el plebiscito de salida sólo aprueba o rechaza el grueso del nuevo texto constitucional. Se trata de un mecanismo, entre otros, que busca asegurar la participación ciudadana en el proceso.

Carácter del plebiscito:

Se trata de un referéndum a realizarse antes de finalizar el proceso de redacción de la Nueva Constitución para dirimir temas centrales que no alcancen el quórum respectivo y cuyos resultados son vinculantes para el órgano constituyente en las temáticas plebiscitadas.

Sobre los requisitos de procedencia:

Para su concurrencia, realizada la votación establecida en el reglamento de la Convención, las temáticas que no alcancen los $\frac{2}{3}$, pero que logren mayorías calificadas de $\frac{3}{5}$ (o $\frac{4}{7}$), habilitarán a las y los constituyentes para proponer la resolución a través de un plebiscito dirimente, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de la Convención.

Se propone, por una parte, que las normas que puedan proponerse para ser plebiscitadas hayan alcanzado al menos una mayoría de $\frac{3}{5}$ (93 constituyentes) o $\frac{4}{7}$ (88 constituyentes) para asegurar que se trate de mayorías que califican dichas materias con relevancia constitucional.

Por otra parte, la incorporación de un segundo requisito de procedencia, que es la decisión de plebiscitar por mayoría absoluta, busca que exista acuerdo de la mayoría de la Convención en la relevancia de consultar a la ciudadanía sobre dichas materias.

Sobre la Oportunidad:

Considerando que las y los constituyentes tienen el mandato de redactar una Nueva Constitución llegando a acuerdos en un plazo estipulado, el plebiscito dirimente deberá realizarse desde el cumplimiento de al menos la mitad del plazo de funcionamiento de la Convención. Y, considerando que el resultado deberá armonizarse con el conjunto del texto constitucional, tendrá que realizarse con al menos un mes de antelación al fin del plazo establecido de funcionamiento de la Convención, sean los 9 meses o los 12 meses de funcionamiento en caso de prórroga.

A su vez, considerando la actual estructura electoral del país, con los plazos y procedimientos para convocar a elecciones, conformar padrón electoral y publicitar la votación, deberá establecerse un plazo mínimo de al menos 45 días entre la definición de las materias a plebiscitar y la consulta a la ciudadanía, de tal forma de asegurar la participación informada en el proceso.

Por su parte, con el objeto de que se trate de un proceso de relevancia nacional, con participación masiva, se propone que se reúna en una instancia de referéndum la consulta de todas las temáticas a plebiscitar. Se previene además del riesgo de que una larga lista de preguntas puede dificultar la apropiación política de la ciudadanía del proceso, que puede trivializar el referéndum, por lo que deberá propenderse a consultar aquellos disensos que crucen las principales disyuntivas constitucionales, lo que debería ser resguardado por los requisitos de procedencia propuestos.

Sobre el diseño de la pregunta:

El contenido a ser plebiscitado deberá ser la aprobación o rechazo de la o las normas votadas en la Convención y que no hayan alcanzado el quórum de 2/3.

Normas habilitantes:

Realización de la elección y participación de menores de 18 años: La secretaría técnica o presidencia de la convención deberá coordinar con los otros órganos del Estado para la dictación de las normas necesarias para la realización del plebiscito. Considerando los plazos regulares de los procesos electorales, las reformas legales o constitucionales debieran realizarse a más tardar en enero de 2022, antes de iniciar el receso legislativo.

¿Plebiscito Dirimente o consulta municipal?

Carácter consultivo versus vinculante: democratización

En relación al debate respecto a la posibilidad de implementar un mecanismo de consulta municipal (no vinculante), en vez del Plebiscito Dirimente propuesto, es necesario señalar que no se trata necesariamente de mecanismos excluyentes, sin embargo una consulta no vinculante no resuelve los objetivos planteados, fundamentalmente por dos razones:

- a) Por un lado, el plebiscito dirimente es un mecanismo de desbloqueo cuando no sea posible alcanzar consensos en la Convención, lo que puede permitir destrabar discusiones constitucionales fundamentales, a la vez que se constituye como un incentivo adicional a la búsqueda de acuerdos amplios al interior del órgano constituyente.
- b) Por otro, el plebiscito dirimente es una herramienta de democratización que otorga mayor poder a la sociedad en el debate constitucional, lo que contribuye a mayor participación en el proceso y con ello, mayor legitimidad del nuevo texto constitucional, en línea con el proceso iniciado con el Plebiscito Constitucional del 25 de octubre de 2020. Por el contrario, una consulta no vinculante, tiende a reproducir los defectos de los mecanismos de participación ciudadana no incidentes, que en la medida en que no producen efectos, pueden incluso terminar desincentivando la participación. De esto se ha dado cuenta en los análisis de la aplicación de la Ley 20.500 y en la mayoría de los análisis sobre participación ciudadana a nivel municipal y ministerial.¹

Reformas necesarias y disposición de presupuesto

Una de las principales objeciones que se plantea a la posibilidad de realizar un Plebiscito Dirimente, frente a lo cual se propone una consulta municipal, es la dificultad política de implementar las reformas institucionales necesarias para llevarlo a cabo.

Al respecto, es cierto que la Convención Constitucional no puede implementar directamente el plebiscito y, por ello, no basta con la incorporación del Plebiscito Dirimente en su reglamento, sino que se requiere la colaboración de otros órganos del estado -en particular, el Servicio Electoral (SERVEL)- que, de acuerdo al principio de legalidad, sólo pueden actuar dentro de sus facultades legales. Por ello, es necesario un ejercicio de coordinación institucional entre la Convención y otros poderes del estado.

¹ “En cuanto a los desafíos que enfrenta la Ley 20.500, el principal planteamiento mencionado en los diálogos participativos es que sus mecanismos de participación sean vinculantes, es decir, que los resultados de los procesos de discusión ciudadana sean tomados en consideración por las autoridades al momento de tomar una decisión sobre una determinada política pública”. División de Organizaciones Sociales (2016). Informe del proceso de consulta participativa Ley 20.500 “Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”, p 53. Disponible en: <https://dos.gob.cl/wp-content/uploads/2017/06/INFORME-20500.pdf>.

En particular, para la realización de un plebiscito nacional, será necesaria una reforma constitucional, ya que de acuerdo al artículo 15 inciso 2° de la CPR, solo es posible convocar a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en la Constitución. Para ello, se propone incorporar la regulación del Plebiscito Dirimente como norma transitoria en la constitución vigente, lo que requeriría la votación de $\frac{2}{3}$ de los diputados y senadores en ejercicio. Alternativamente, se puede hacer a través de una reforma al artículo 15 de la Constitución y a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones y Escrutinios, lo que requiere igualmente un quórum de $\frac{2}{3}$ y 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio, respectivamente.

Adicionalmente, la realización del Plebiscito Dirimente -así como el ejercicio de todas las tareas de la Convención Constitucional- requerirá de la disposición de presupuesto público, lo que idealmente debiera contemplarse en la Ley de Presupuestos 2022, o en sus modificaciones, materia de iniciativa exclusiva de la Presidencia de la República.

Si bien la realización del Plebiscito Dirimente es una eventualidad que dependerá de que se cumplan sus requisitos de procedencia y ello representará un desafío para el SERVEL, ello no debiera ser un problema en términos de planificación y provisión de fondos públicos. El caso de las primarias ilustra la existencia de mecanismos de participación ciudadana cuya realización es eventual y depende de la decisión de una institución determinada (los partidos) para su realización, lo que sin dudas tiene efectos en la cuantía de los fondos destinados cada año electoral a este efecto. Es decir, el país ya cuenta con un sistema electoral dotada de cierta flexibilidad presupuestaria y de gestión, que puede hacerse cargo del proceso.

Sin duda, la viabilización de estas reformas constituye un desafío político que no depende únicamente de la voluntad de la Convención Constitucional. A pesar de estas dificultades, se piensa que debido a la relevancia nacional del proceso constituyente, la Convención está en buenas condiciones para entablar un diálogo con los poderes ejecutivo y legislativo y concitar la voluntad política necesaria para la ejecución del Plebiscito Dirimente. Ello es especialmente así debido a que la incorporación de éste al Reglamento de la Convención habrá sido aprobado por al menos $\frac{2}{3}$ de los convencionales constituyentes, lo que constituye una amplia mayoría del poder constituyente difícil de eludir para las demás autoridades del estado.

Por lo demás, la opción por consultas municipales no vinculantes, además de las objeciones planteadas en la sección anterior, no resuelve estas dificultades y presenta otras. En efecto, actualmente los municipios se encuentran facultados para realizar plebiscitos comunales sólo respecto a materias de administración o local u otras de interés para la comunidad local que sean propias de la esfera de competencia municipal, lo que además requiere la aprobación del respectivo concejo municipal. De esta manera, para habilitar legalmente la posibilidad de consultas municipales, se requeriría la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades. Si bien esta modificación legal requiere un acuerdo

político más fácil de alcanzar, debido a que puede ser aprobada con los 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio, en este caso no bastará con ello, pues se requerirá la voluntad política de cada una de las alcaldías y concejos municipales. Esto supone una coordinación institucional no sólo con el Gobierno, el Congreso y el SERVEL, que es un organismo autónomo, sino con 345 organismos autónomos como son los municipios.

Además de lo anterior, en el caso de las consultas municipales, es un mecanismo que puede reproducir patrones de participación social disímil en el proceso, en la medida que se tratan de estructuras de administración cruzadas por la desigualdad territorial y presupuestaria y por la diversidad de estructuras municipales, que dependen de la voluntad política del alcalde y los concejos municipales. Como contrapunto, la administración, supervigilancia y fiscalización de procesos plebiscitarios nacionales corresponde al SERVEL, asegurando condiciones de participación equitativas para toda la población.