

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, REGIONALIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE REDUCE LA EDAD PARA PARTICIPAR EN LAS JUNTAS DE VECINOS

BOLETÍN N°3097-06-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social pasa a informar el proyecto de ley referido en el epígrafe, de origen en una moción suscrita por los H. Diputados señores Navarro y Valenzuela.

La iniciativa legal persigue, en síntesis, incentivar la participación de los jóvenes en las organizaciones sociales, específicamente en las juntas de vecinos, reduciendo de 18 a 15 años -que, posteriormente, durante la discusión en particular, se rebajó a 14- el umbral de edad para dicho propósito.

Cabe precisar que el **artículo único** de la iniciativa **es de quórum simple**.

Asimismo, hay que consignar que el proyecto **no requiere trámite de Hacienda**.

Con motivo del estudio de la iniciativa legal, la Comisión contó con la participación del director del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), señor Eugenio Ravinet; del director de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, señor Fuad Chahín; de la directora para la V Región del INJUV, señora Karina Herrera; del asesor jurídico de la Asociación Chilena de Municipalidades, señor Claudio Radonich; y del secretario de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Concepción, señor Sergio González.

I.- ANTECEDENTES

Al decir de los autores de la moción, el segmento de la población chilena entre 15 y 29 años, definida como juventud, representa el 24% del total del país, constituyendo un sector transversal en el cual confluyen todas las políticas sectoriales.

Para los jóvenes la participación no es sinónimo de acción política en su acepción tradicional, sino que tiene una connotación más amplia. Hoy día alrededor del 50% de los jóvenes participa en algún tipo de organización. Esto se ratifica con los resultados de la III Encuesta de Juventud, donde se constata un cambio de eje en la participación de los jóvenes desde el ámbito institucional hacia nuevos intereses.

Destacan los parlamentarios que la participación de la ciudadanía es fundamental en el mundo actual. De ahí la importancia de crear una normativa adecuada que propicie el involucramiento del ciudadano joven, estableciendo mecanismos adecuados y flexibles para la participación.

De manera armónica con lo antes expuesto, cabe recordar que el 7 de diciembre de 2000 S.E. el Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar, firmó el instructivo presidencial sobre participación ciudadana en el ámbito de las políticas y programas públicos, orientado a plasmar las bases de una política de gobierno en materia de fortalecimiento de la sociedad civil.

La participación que se desea impulsar tiene, entre otros, los siguientes principios orientadores:

a. Transparencia en la gestión administrativa, a través de la mayor información y apertura a la ciudadanía.

b. Igualdad de oportunidades para la participación, generando condiciones de acceso para los más vulnerables.

c. Respeto a la autonomía y diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización.

Más adelante, los diputados patrocinantes sostienen que en Chile la población joven tiene un nivel mayor de participación en organizaciones sociales que la población adulta. En efecto, el 48% de los jóvenes participa en alguna asociación, mientras que en los adultos este porcentaje llega sólo al 39%.

Por otro lado, la Carta Fundamental, en su artículo 1º inciso 2º, establece que “El Estado reconoce y ampara los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”. También asegura a todas las personas la igualdad ante la ley y el derecho de asociarse sin permiso previo, como manera de expresar la dimensión social de la persona humana y de abrir espacios para el ejercicio de su libertad.

Por su parte, la ley N°19.418 define a las juntas de vecinos como organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. El referido cuerpo legal entiende por vecinos a las personas mayores de 18 años, marginando de la participación en dichas organizaciones a un importante segmento de jóvenes.

Argumentan los autores de la moción que así como se pretende rebajar a 14 años la edad de la plena responsabilidad en el plano delictual, parece coherente con ese principio que los jóvenes menores de 18 años puedan asumir en plenitud una conducta cívica que involucre su participación en su comunidad, como por ejemplo a través de una junta de vecinos.

Por último, y a mayor abundamiento, es una realidad que en distintas localidades del país los menores de 18 años ya han tomado sobre sí un sinnúmero de responsabilidades. El no permitirles, hasta hoy, participar en las juntas de vecinos, les provoca un fuerte sentimiento de descontento, pues no pueden tomar parte en decisiones que conciernen a su entorno social. Esta limitación no se condice con una de las principales preocupaciones del gobierno del Presidente Lagos, a saber, el fomento de la participación de los jóvenes.

El artículo 1º inciso tercero de la Carta Fundamental señala que el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

Más adelante, en el artículo 19 N°15, consagra la garantía del derecho de asociación, agregando que para gozar de personalidad jurídica las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley, y que nadie puede ser obligado a pertenecer a una de ellas. El mismo precepto prohíbe las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Por otro lado, cabe hacer mención, por su pertinencia, al artículo 107 inciso séptimo de la Constitución Política, que faculta a los municipios para establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, y de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

La ley N°19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, regula en sus 7 Títulos aspectos generales relacionados con estas entidades, como asimismo su constitución, patrimonio y disolución, incluyendo normas especiales acerca de las juntas de vecinos, de las organizaciones comunitarias funcionales y de las uniones comunales.

En su artículo 2º letra b) define a las juntas de vecinos como organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal y cuyo objeto es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades.

El término "unidad vecinal" -a que hace alusión el artículo 107 de la Carta Fundamental, según se vio más arriba- está, por su parte, definido en el artículo 2º letra a) de la ley, y consiste en el territorio en que se subdividen las comunas para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana y la gestión comunitaria, y en el cual se constituyen y desarrollan sus funciones las juntas de vecinos.

II.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL

El proyecto de ley tiene por finalidad incentivar la participación de los jóvenes en las organizaciones sociales, específicamente en las juntas de vecinos, reduciendo el límite de edad de 18 a 15 años para tal efecto, ampliando así su esfera de acción a áreas del espacio comunitario que les están vedadas hasta hoy. Según se adelantó en este informe, la edad mínima quedó fijada definitivamente en 14 años.

III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN

A) DISCUSIÓN

Atendida la circunstancia que el proyecto fue incluido en la Tabla de Fácil Despacho, fue discutido en general y en particular a la vez, conforme a lo dispuesto en el artículo 253 del reglamento.

En este trámite, se escucharon los planteamientos de distintas organizaciones en torno a los alcances del proyecto de ley, como pasa a exponerse.

El **director del Instituto Nacional de la Juventud, señor Eugenio Ravinet**, expresó que según las encuestas realizadas tanto por el INJUV como por empresas consultoras hay un alto grado de interés de los jóvenes -incluso mayor que los adultos- por participar en organizaciones sociales. Es así como alrededor del 50% del segmento de la población entre 15 y 29 años toma parte en alguna actividad gremial. También se ha demostrado que esa participación es mayor entre los más jóvenes. Por áreas de interés, las organizaciones deportivas captan el 21% de las preferencias de los jóvenes, seguidas por las agrupaciones religiosas (13%) y virtuales (13%). Sin embargo, hay restricciones para el ingreso de la juventud a las juntas de vecinos, ya que la ley N°19.418 exige un mínimo de 18 años. Según los antecedentes que maneja el INJUV, los directorios de estas organizaciones territoriales muestran, en general, poca receptividad hacia los planteamientos de los jóvenes. Un ejemplo de lo anterior lo constituye la reticencia a facilitar los locales de las juntas de vecinos para la realización de actividades que interesan a los jóvenes.

A la luz de tales consideraciones, valoran la propuesta parlamentaria, plasmada en la moción en comento, en orden a rebajar de 18 a 15 años -y, eventualmente, 14- la edad para poder pertenecer a una junta de vecinos. Por lo demás, tal medida es congruente con el proyecto de ley que establece la plena responsabilidad penal a contar de los 14 años.

Por su parte, **el director de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, señor Fuad Chahín**, indicó que el tema en discusión puede ser abordado desde una perspectiva teórica y práctica.

En el primer sentido, hay que tomar en cuenta que el proceso de democratización de la sociedad es una tarea permanente. El gobierno, consciente de ello, ha establecido las bases de una política tendiente a incrementar la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil. En concordancia con esa línea de acción, recientemente ingresó al Parlamento un

proyecto de ley sobre asociaciones y participación de la ciudadanía en la gestión pública. En este contexto, no cabe duda que la moción patrocinada por varios señores diputados en orden a facilitar la presencia de los jóvenes en las juntas de vecinos constituye una iniciativa que coincide con la política del Ejecutivo en materia de participación.

En un plano práctico, es un hecho digno de nota el creciente interés demostrado por la juventud de participar en programas sociales de voluntariado, respecto de los cuales existen fondos concursables. Sin embargo, tal como se ha dicho, hay obstáculos para la incorporación de los jóvenes a las juntas de vecinos. Esto ha determinado que muchas personas hayan optado por generar sus propios órganos de representación, sin obtener personalidad jurídica, lo cual les impide acceder a los mencionados fondos. A juicio del gobierno, esta situación conlleva una discriminación arbitraria. Por otro lado, ha habido dificultades para constituir juntas de vecinos en algunos lugares. En tal virtud, se ha estado considerando la posibilidad de reducir de cinco a tres el número de directores de estas organizaciones, facilitando así su creación. Muchos jóvenes, a su juicio, estarían dispuestos a asumir cargos de este tipo si se los permitiera la ley. A partir de enero del próximo año el INJUV va a incorporar en el concepto de jóvenes a las personas de entre 14 y 15 años, que hoy no entran en dicha denominación.

De acuerdo al estudio jurídico efectuado por la entidad sobre el tópico de la responsabilidad civil, no habría inconveniente legal alguno en que los menores de 18 años pudieran desempeñarse como dirigentes en este tipo de organizaciones, e incluso ejercer el cargo de presidente. En efecto, la norma propuesta es congruente con las disposiciones de la Carta Fundamental y del Código Civil.

La directora para la V Región del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), señora Karina Herrera, dijo que para ese organismo los jóvenes constituyen el segmento de la población cuya edad fluctúa entre los 15 y los 24 años, y que porcentualmente son el 25% de los habitantes. Alrededor del 50% de los jóvenes participa en alguna organización social, contra el 39% de los adultos. Hay que tener claro que para aquéllos la participación no es sinónimo de realizar una acción política tradicional, sino más bien tomar parte en actividades de carácter social. Ahora bien, la organización socio-comunitaria por excelencia en que se manifiesta la participación ciudadana es la junta de vecinos, que está restringida a los mayores de 18 años actualmente.

En otro plano, la señora Herrera hizo hincapié en que con fecha 7 de diciembre de 2000 el Presidente de la República firmó un instructivo presidencial sobre participación ciudadana en el ámbito de las políticas y programas públicos, con miras al fortalecimiento de la sociedad civil. Las políticas públicas en la materia se guían por los siguientes principios: la autonomía y diversidad de las organizaciones sociales, evitando toda forma de discriminación e instrumentalización; y la orientación al ciudadano, priorizando la participación de los destinatarios finales de las políticas y programas.

El asesor jurídico de la Asociación Chilena de Municipalidades, señor Claudio Radonich, respaldó la iniciativa legal, agregando que a los municipios les interesa sobremedida interactuar con las juntas de vecinos. No cabe duda que con el proyecto se amplía la base de participación de estas organizaciones sociales, lo que redundará en un enriquecimiento de las propuestas emanadas de éstas. Empero, les preocupan las

implicancias en el plano de la responsabilidad civil que tiene el hecho de permitir que menores de 18 años puedan ocupar cargos directivos en las juntas de vecinos.

Finalmente, **el secretario de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Concepción, señor Sergio González**, instó a actualizar la ley N°19.418, con el propósito de abrir nuevos espacios de participación a la comunidad. El proyecto en debate se inscribe en esa línea, porque permitirá a los jóvenes integrarse en plenitud a las juntas de vecinos. Además, es importante que ellos se involucren desde temprana edad en los asuntos que incumben a la sociedad. Al contar con la presencia de jóvenes en las juntas de vecinos, será más factible una acción mancomunada entre éstas y las organizaciones juveniles, lo que hoy no sucede a menudo. Acotó que aspiran a una modificación profunda de la ley N°19.418, en el sentido que se permita constituir federaciones provinciales y nacionales de juntas de vecinos. También hay que reformar el tópico de los fondos vecinales, que hoy son manejados discrecionalmente por el alcalde de turno.

B) VOTACIÓN

En General

La Comisión compartió los fundamentos de la iniciativa en informe contenidos en la moción, aprobando por siete votos a favor y dos abstenciones la idea de legislar sobre la materia.

En Particular

Durante la discusión pormenorizada del artículo único del proyecto, la Comisión adoptó los siguientes acuerdos:

Artículo Único

Éste incorpora tres enmiendas a la ley N°19.418, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias:

N°1

Este numeral modifica el artículo 2° letra c) de la ley en referencia, que establece la edad mínima de 18 años para incorporarse a una junta de vecinos.

La enmienda, que reduce a 15 años el requisito en comento, fue objeto de una indicación de la señora Caraball (doña Eliana) y de los señores Ascencio, Navarro y Quintana, aprobada por siete votos a favor, uno en contra y una abstención, que sustituye el guarismo "15" por "14".

Por amplio margen la Comisión compartió la idea de permitir la participación de los menores de 18 y mayores de 14 años en las juntas de vecinos, estimando que con esa medida se amplía considerablemente la base de estas organizaciones territoriales. Además, con ello se incentiva a los jóvenes a desarrollar hábitos cívicos desde temprana edad.

Nº2

Éste introduce una modificación al artículo 20 letra a) de la ley, precepto según el cual para postular como candidato al directorio de una organización comunitaria se requiere tener 18 años de edad, salvo tratándose de directorios de organizaciones juveniles, en que no rige dicho requisito.

La enmienda, que se traduce en rebajar a 15 años de edad el requisito de marras, recibió una indicación de la señora Caraball (doña Eliana) y de los señores Ascencio y Navarro, aprobada por 9 votos a favor y uno en contra, que elimina dicho numeral del proyecto.

Esta supresión obedeció a que, en el sentir casi unánime de la Comisión es aconsejable que las personas que asuman un cargo directivo en una junta de vecinos cuenten con plena responsabilidad civil, es decir, sean mayores de 18 años, para poder ejercer los actos de administración inherentes al cargo (por ejemplo, celebrar contratos con terceros), sin necesidad de recabar formalidades habilitantes para actuar en la vida jurídica. En este sentido, la Comisión estimó que el sólo hecho de permitir que un menor de edad ejerza como director de una junta de vecinos no le otorga la referida capacidad civil, permaneciendo, por ende, como una persona relativamente incapaz.

Nº3 (actual Nº2)

Este numeral introduce una reforma al artículo 39 de la ley precitada que señala, en armonía con el artículo 2º letra c), que para ser miembro de una junta de vecinos se requerirá tener, a lo menos, 18 años de edad y residencia en la unidad vecinal respectiva.

La modificación, que al igual que en el numeral Nº1 rebaja de 18 a 15 años de edad el requisito para poder integrar una junta de vecinos, fue objeto de una indicación de los señores Longton y Navarro, aprobada por siete votos a favor y dos abstenciones, que sustituye el guarismo "15" por "14".

IV.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO

No hay disposiciones que revistan uno u otro carácter.

V.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA

En ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 287 N°4 del reglamento, el señor Presidente de la Comisión determinó que el proyecto no requiere cumplir este trámite.

VI.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS

No hay disposiciones en la situación consignada.

VII.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES

No se presentaron indicaciones que hubieren sido así declaradas.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por las otras consideraciones que dará a conocer el señor Diputado Informante, la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo Único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la ley N°19.418:

1) En su artículo 2º letra c, reemplázase el guarismo “18” por “14”.

2) En su artículo 39, reemplázase el vocablo “dieciocho” por “catorce.”.

Se designó Diputado Informante al señor **NAVARRO**, don Alejandro.

Sala de la Comisión, a 5 de agosto de 2004.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones de los días 6, 13 y 20 de julio; 3 de agosto de 2004, con la asistencia de los señores Navarro, don Alejandro (Presidente); Ascencio, don Gabriel; Becker, don Germán; Caraball, doña Eliana; Egaña, don Andrés; Longton, don Arturo; Montes, don Carlos; Paredes, don Iván; Pérez, don Víctor; Quintana, don Jaime; Silva, don Exequiel; Valenzuela, don Esteban; y Varela, don Mario.

SERGIO MALAGAMBA STIGLICH
Abogado Secretario de la Comisión