

NUEVO SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 74 de la ley orgánica constitucional de municipalidades, respecto de las inhabilidades de los consejeros regionales para ser candidatos a alcalde y concejal.

BOLETÍN N° 12.524-06

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de presentar su nuevo segundo informe sobre el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señoras Aravena y Órdenes y señores Chahuán, Sandoval y Ex Senador señor Elizalde, respecto el cual, no se ha hecho presente urgencia.

Cabe hacer presente que en sesión 29ª, de 2 de julio de 2019 se dio cuenta del primer informe de esta Comisión, que discutió la iniciativa solamente en general, no obstante tratarse de un proyecto de artículo único, con el objeto de otorgar a Sus Señorías la oportunidad de perfeccionarlo presentando indicaciones con ocasión del segundo informe, y aprobó la idea de legislar por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Araya, Galilea y Letelier. En la misma sesión, la Sala acordó suspender la discusión general del proyecto y dejarlo para ser visto en el primer lugar del Orden del Día de la sesión siguiente.

En sesión de 4 de septiembre de 2019, se solicitó segunda discusión de este proyecto de ley y se informó que los Comités acordaron que, una vez aprobada en general, la iniciativa pasara por un plazo de quince días a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento para ser informada por dicho órgano técnico. La Sala aprobó en general el proyecto en sesión de 10 de septiembre de 2019.

En sesión de 8 de octubre de 2019 se discutió el segundo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento que por mayoría de votos efectuó una enmienda al texto aprobado en general, consistente en la sustitución del artículo único. Se inició la discusión en la Sala en sesión de 15 de octubre, solicitándose segunda discusión.

En sesión de Sala de 16 de octubre de 2019, se planteó que un alcalde, para ir a la reelección, no debe renunciar, pero si desea postular a consejero regional o a gobernador, sí debe hacerlo. De la misma

manera, un Core que quiera reelegirse o ser candidato a gobernador regional no debe renunciar, pero conforme con este proyecto, sí tiene que hacerlo en caso de ser candidato a concejal o alcalde. En definitiva, es la misma inhabilidad que posee el alcalde y opera cuando se postula a un cargo de elección en una institución distinta.

Se insistió en que todo ello se discutió en la Comisión de Constitución porque se produciría un desequilibrio si se aprueba esta iniciativa de ley sin modificar todas las inhabilidades que existen, al menos en forma urgente las relativas a gobernadores, alcaldes, consejeros regionales y concejales. Se argumentó que, de no hacerlo, va a haber un sector de autoridades electas popularmente con un privilegio por sobre otro sector.

Se recalcó que, si el proyecto seguía adelante, también habría que ver uno de los incisos del artículo 74 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, que se pretende modificar, porque al dejar sin efecto esta inhabilidad, los consejeros regionales seguirán en funciones sólo con derecho a voz hasta treinta días antes de la elección, lo que significa que durante ese período no se podrán tomar decisiones en un consejo regional donde la mayoría de sus miembros sean candidatos.

Una postura distinta sostuvo que la ley N° 21.073, de febrero del 2018, estableció la inhabilidad de los consejeros regionales en el sentido de tener que renunciar con un año de anticipación para poder postular al cargo de alcalde, por lo que el proyecto plantea una cierta cuestión de igualdad ante la ley que establece la Constitución, que merece ser modificada y reparada mediante esta iniciativa.

Se hizo presente que de las indicaciones presentadas ante la Comisión de Constitución que fueron aprobadas, existía una para eliminar la atribución de los alcaldes de participar en las sesiones del concejo con derecho a voz y a voto, y dado que el proyecto debe ser revisado por el Tribunal Constitucional, se debe tener presente que si el alcalde conserva su remuneración a título de nada y no participa o no sigue participando con derecho a voz y a voto en el concejo municipal, el referido Tribunal podría estimar que esa remuneración no tiene una causa en los términos establecidos por el Código Civil, y lo mismo respecto de la norma aplicable a los consejeros regionales.

A propósito de las indicaciones renovadas en Sala durante la sesión, se recordó que el artículo 69 de la Constitución Política y el artículo 23 de la ley orgánica establecen que las indicaciones no pueden ir en contra de las ideas matrices del proyecto, entendiéndose por tales aquellas contenidas en el mensaje o moción, y que esta moción dice relación específicamente con las inhabilidades de los consejeros regionales y no de inhabilidades de los Ministros, Subsecretarios u otros.

Se agregó que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado clarísimamente sobre esta materia, en orden a que debe ser una cosa específica y directa y que las indicaciones pretenden extender la norma a un conjunto de funcionarios públicos, apartándose claramente de las ideas matrices.

Se dejó constancia que en la Comisión de Constitución este asunto contenido en las indicaciones renovadas no se analizó y, por tanto, no fue motivo de controversia, además que simplemente se votó en contra de ello, pero se solicitó reconsiderar la admisibilidad de las mismas conforme al artículo 25 de la ley orgánica y que la Sala se pronuncie. Se agregó que en las indicaciones se propone levantar todas las inhabilidades de manera que la cancha sea pareja para todos: para que los alcaldes y concejales puedan ser candidatos a gobernadores regionales o a consejeros regionales sin tener que renunciar a sus cargos, y para que, a su vez, los consejeros regionales puedan postular a cargos de alcalde y concejal, y lo mismo para el caso de los delegados presidenciales regionales o de los delegados presidenciales provinciales porque no hay ninguna razón para que algunos cargos tengan inhabilidades y otros no, dado que todos los cargos tienen facultades y manejan recursos.

En otra perspectiva, se planteó que existe un problema de fondo en las indicaciones propuestas, pues se equiparan cargos del Poder Ejecutivo, que disponen de recursos, servicios y funcionarios que pueden trabajar bajo las órdenes de una autoridad -como ocurre con los ministros, subsecretarios, intendentes y también alcaldes, que son una especie de Poder Ejecutivo descentralizado-, con quienes forman parte de un órgano colegiado, que es el caso de los consejeros regionales.

Se recalcó que el sentido de poner fin a la inhabilidad planteada en este proyecto es que puedan competir quienes desempeñan una responsabilidad en un órgano colegiado, que es similar a la de los parlamentarios y a la de los concejales, que no guarda relación con lo que señalan las indicaciones renovadas. Esta iniciativa -y es la idea matriz por la cual fue planteada- se refiere única y exclusivamente a los consejeros regionales.

Una vez resueltas las indicaciones renovadas, que fueron rechazadas, la Sala de la Corporación dejó pendiente la discusión particular del proyecto de ley y posteriormente, con fecha 3 de mayo de 2022, ella acordó remitir la iniciativa legal a la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, para que emita un nuevo segundo informe.

Finalmente, se deja constancia que la Comisión tuvo en consideración para este debate todas las circunstancias antes

reseñadas como también, el texto propuesto por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

- - -

A la sesión en que vuestra Comisión trató este proyecto de ley asistieron, además de sus miembros, las siguientes personas:

-De la Asociación Nacional de Funcionarios de Fosis, señor Leonardo Labrin.

-El Director de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), señor Miguel García.

-Los asesores del Senador Velásquez, señor Sebastián León y señor Mauricio Vásquez;

-El asesor de la Senadora Aravena, señor Marcelo Sepúlveda;

-El asesor del Senador Bianchi, señor Eduardo Sepúlveda;

-El asesor PS, señor Cristian Durneg;

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Eliminar la inhabilidad de los Consejeros Regionales para ser candidatos a alcalde o concejal y establecer que el consejero regional que optare por ser candidato a alcalde o concejal no podrá ejercer sus funciones desde los treinta días anteriores a la fecha de la respectiva elección y hasta el día siguiente de ella.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Se hace presente que el artículo del proyecto de ley debe ser aprobado como norma de rango orgánico constitucional, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 113 y 118 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- 1.- Constitución Política de la República.
- 2.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.
- 3.- Ley N° 20.678, establece la elección directa de los Consejeros Regionales.
- 4.- Ley N° 21.073, Regula la elección de Gobernadores Regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que da origen al presente proyecto de ley señala que la ley orgánica de Municipalidades considera en su artículo 74 que "No podrán ser candidatos a alcalde o a concejal: a) Los ministros de Estado, los subsecretarios, los secretarios regionales ministeriales, los gobernadores regionales, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales, los secretarios regionales ministeriales, los consejeros regionales, los parlamentarios, los miembros del consejo del Banco Central y el Contralor General de la República";

Indica que la misma norma dispone que las inhabilidades establecidas en tal literal serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección municipal.

Especifica que el artículo 10 de la ley 21.073, de febrero de 2018, incorpora una serie de modificaciones a la ley N°18.695, y en lo pertinente, esto es, respecto de cuestiones que involucren a Consejeros Regionales, en su numeral 5, letra b), señala:

"En el artículo 74: (...) b) Agrégase como inciso final el siguiente: "Las inhabilidades establecidas en las letras a) y b) serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección municipal"

Recalca que es la mencionada ley N°21.073, que a su vez modifica el artículo 74 de la ley N°18.695, que, al agregar un último

inciso, establece que la inhabilidad que afecta a los Consejeros Regionales, contenida en la letra a) del artículo 74, será aplicable a quienes hubieren tenido tal calidad dentro del año inmediatamente anterior a la elección municipal, agregando así una nueva restricción a los Consejeros Regionales, esta vez respecto de aquellos que quisieren postular a cargo de alcalde o concejal.

Señala que a partir de la citada modificación, se hace inaplicable, respecto de los Consejeros Regionales, lo señalado en el artículo 107 de la ley N°18.965 en cuanto a que las candidaturas a alcaldes y concejales sólo podían ser declaradas hasta las veinticuatro horas del nonagésimo día anterior de la elección, que en lo pertinente permitía interpretar que era en esa época, es decir, al momento de efectuarse la inscripción de la candidatura a alcalde o concejal, que los Consejeros Regionales debían renunciar a su cargo.

Enfatiza que, a partir de la modificación a la ley orgánica constitucional de Municipalidades por la ley N°21.073 de 2018, la interpretación de que los Consejeros Regionales que quisieren postular a cargo de alcalde a concejal, debían renunciar con noventa días de antelación carecería de sustento legal, pues hace presente que hay texto expreso que hace aplicable la inhabilidad a los Consejeros Regionales que, dentro del año inmediatamente anterior a la elección municipal, tuvieron tal calidad.

Hace presente que la ley de Municipalidades, establece que en el caso que un alcalde postulare a su reelección o a su elección como concejal en su propia comuna, se procederá a su subrogación por el funcionario en ejercicio que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con exclusión del juez de policía local, desde los treinta días anteriores a la fecha de la elección y hasta el día siguiente de ella, incluso conservando en referido periodo su remuneración y derecho a participar con derecho a voz y voto en las sesiones de Consejo.

Expresa que los alcaldes detentan una posición privilegiada, lo que además de ser reprochable éticamente va en contra incluso de garantías constitucionales, de modo que plantea que se debe eliminar tal discriminación injusta, arbitraria e ilegal, que repugna con principios democráticos básicos tales como la igualdad, en virtud del cual el Estado debe garantizar que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos y obligaciones sin favorecer o menospreciar a uno u otro individuo o grupo y el derecho a participación igualitaria en procesos electorarios, desde la perspectiva de poder elegir y ser elegido, todo lo cual, según precisa, hace necesario modificar la situación existente.

- - -

NUEVA DISCUSIÓN EN PARTICULAR

La Comisión, habiendo ya recibido la opinión de los Consejeros Regionales en su oportunidad y teniendo presente el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, debatió sobre la conveniencia de someter el proyecto de inmediato a consideración de la Sala, en los mismos términos propuestos por la Comisión antes indicada.

El Honorable Senador señor Velásquez opinó que se debe avanzar en el camino de ir eliminando las inhabilidades en forma progresiva, más allá de los resguardos que corresponda adoptar en las distintas situaciones y que en este proyecto en particular, la discusión ha sido bastante acotada no obstante tratarse de una iniciativa que se debatió en el año 2019.

Agregó que en su momento se plantearon diferentes tesis en la Sala del Senado, pero, estimó necesario profundizar la democracia y elecciones, haciendo avanzar estas discusiones.

La Honorable Senadora señora Vodanovic dijo coincidir con lo planteado en el sentido que en el caso particular de los Consejeros Regionales en que también les ha correspondido un plazo más breve, se provoca un problema para ellos. Señaló que las inhabilidades de que trata la iniciativa no deberían existir, por lo que desde ya anunció su voto a favor de su eliminación.

El Honorable Senador señor Araya manifestó su opinión en contrario pues indicó que las inhabilidades deben existir porque están establecidas en la lógica de evitar ciertos conflictos que se pueden producir entre quien quiere ser candidato a un determinado cargo de elección popular pero que ejerce una función pública.

Dijo que, en el caso de los Consejeros Regionales, la inhabilidad para que puedan postular al cargo de alcalde tiene que ver con que ellos disponen de la facultad de aprobar o rechazar recursos que van en directo beneficio de los municipios, por lo que la propuesta del proyecto aprobado resulta muy compleja.

Recalcó que la inhabilidad busca evitar ese conflicto en un periodo electoral y que el sistema de inhabilidades construido tanto en la Constitución Política como en las leyes orgánicas, dice relación con la posición de poder político que se detenta y el cargo al cual se postula. Añadió que, en todo caso, el conflicto señalado no se produce con los parlamentarios porque ellos no disponen recursos.

Se manifestó a favor de revisar las inhabilidades contenidas en la Constitución y en la ley orgánica pues consideró que muchas

de las existentes se pensaron en otra lógica, en otro sistema donde, por ejemplo, no existía la elección del Gobernador Regional ni las nuevas funciones que tienen en la actualidad los consejeros. Agregó que la misma revisión debiese ocurrir con las inhabilidades de los parlamentarios porque si existe una renuncia es el partido quien decide al reemplazante contrariando la voluntad de las personas.

La Honorable Senadora señora Aravena también coincidió con todo lo expresado en esta sesión en el sentido de que habría que hacer un análisis completo de todas las inhabilidades pero que de todas maneras este es un buen punto de partida que debe ser resuelto por la Sala del Senado. Agregó que por el transcurso del tiempo puede ser que el proyecto parezca atemporal, pero por la misma razón, consideró relevante que sea discutido y analizado por la Sala.

- Sometido a votación en particular, el proyecto de ley fue aprobado en los mismos términos propuestos por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señoras Aravena y Vodanovic y señores Araya y Velásquez.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito del acuerdo precedentemente expuesto, la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene el honor de proponeros que aprobéis, en particular, el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único. - Modifícase la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fijó mediante el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, de 2006, de la siguiente forma:

1.- En el artículo 74:

i. Suprímese, en la letra a), la expresión “los consejeros regionales,”.

ii. Intercálase el siguiente inciso cuarto, nuevo, pasando el actual inciso cuarto a ser quinto:

“En el caso que un consejero regional optare por ser candidato a alcalde o concejal, no podrá ejercer sus funciones desde los treinta días anteriores y hasta el día siguiente de la fecha de la respectiva

elección. Con todo, durante el período señalado, el consejero regional conservará su dieta. Sin embargo, la presidencia del consejo solo podrá ejercerla un consejero o consejera que no estuviere postulando a un cargo parlamentario o de elección municipal. Si hubiere más de uno en tal situación, la presidencia le corresponderá a quien haya obtenido individualmente la mayor votación ciudadana en la elección correspondiente. Si todos los consejeros estuvieren postulando, la presidencia se decidirá por sorteo entre ellos.”.

2.- En el inciso tercero del artículo 107, elimínase la frase “y la atribución de participar en las sesiones del concejo con derecho a voz y voto”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 29 de agosto de 2023, con asistencia de los Honorables Senadores señoras Carmen Gloria Aravena Acuña y Paulina Vodanovic Rojas y señores Pedro Araya Guerrero y Esteban Velásquez Núñez (Presidente).

Sala de la Comisión, a 29 de agosto de 2023.

JUAN PABLO DURÁN G.
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

NUEVO SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, RESPECTO DE LAS INHABILIDADES DE LOS CONSEJEROS REGIONALES PARA SER CANDIDATOS A ALCALDE Y CONCEJAL. (BOLETÍN N°12.524-06).

- I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:**
Eliminar la inhabilidad de los Consejeros Regionales para ser candidatos a alcalde o concejal y establecer que el consejero regional que optare por ser candidato a alcalde o concejal no podrá ejercer sus funciones desde los treinta días anteriores a la fecha de la respectiva elección y hasta el día siguiente de ella.
- II. ACUERDOS:** aprobado en particular **(4x0)**
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:**
consta de artículo único.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** Se hace presente que el artículo del proyecto de ley debe ser aprobado como norma de rango orgánico constitucional, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 113 y 118 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la Carta Fundamental.
- V. URGENCIA:** No tiene.
- VI. ORIGEN INICIATIVA:** Senado. Moción de los Honorables Senadores señoras Aravena y Órdenes y señores Chahuán, Sandoval y Ex Senador señor Elizalde.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** primero.
- VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 9 de abril de 2019.
- IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** nuevo segundo informe, en particular.
- X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1.- Constitución Política de la República. 2.- Ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades. 3.- Ley N° 20.678, establece la elección directa de los Consejeros Regionales. 4.- Ley N° 21.073, Regula la elección de Gobernadores Regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.

Valparaíso, a 29 de agosto de 2023.

JUAN PABLO DURÁN G.
Abogado Secretario de la Comisión