Modifica la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, respecto de la prohibición de parentesco entre el alcalde y los concejales en caso de pertenecer a pueblos indígenas

Boletín N°11242-06

Vistos:

Lo dispuesto en los Artículos 63° y 65° de la Constitución Política de la República; en la ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en el Reglamento de la H. Cámara de Diputados.

Considerando:

1.- La Constitución Política de la República en su artículo 1° incisos 1° y 3° señala:

> *"Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.*
> *El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estrucuira la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos."*[1]

2.- De acuerdo a la premisa anterior entendemos que aún cuando todos quienes nacemos en el territorio chileno somo iguales por esencia, el Estado debe ser garante de todos aquellos grupos que tienen una identidad propia y que participan antivamente en la formación y desarrollo de nuestra sociedad. Dentro de estos grupos intermedios podríamos incluir a quienes pertenecen a un pueblo indígena o etnia, a falta de un reconocmiento explícito de los pueblos originarios por parte del Estado de Chile en nuestra carta fundamental.

3.- La incorporación implícita de los pueblos indígenas dentro de los grupos intermedios que señala la Constitución y que son parte del desarrollo de la sociedad, se apoya en la idea de que éstos grupos, o la mayoría de ellos, mantienen sus constumbres, creencias y estructura de organización o rangos, las cuales deben ser reconocidas y garantizadas por el Estado de Chile.

4.- Actualmente existen nueve pueblos indígenas reconocidos oficialmente por el Estado. Según el censo de 2002, el 4,58% de la población chilena, es decir, 692.192 personas de 14 años o más, se declaró indígena y perteneciente a uno de los ocho grupos étnicos reconocidos en la legislación de entonces. En mayo de 2008, se añadió la comunidad diaguita, la cual se contabilizará en el censo recientemente practicado, del año 2017.

Los datos con los que se cuenta indican que del total de la población indígena, el 87,31%, se declaró mapuche; el 7,01%, aimara; el 3,04%, atacameño; el 0,89%, quechua; el 0,67%, rapanui; el 0,46%, kolla; el 0,38%, kawésqar y el 0,24%, yagán. [2]

5.- Ahora más allá del reconicmiento oficial que se les ha dado por parte del Estado, en las últimas décadas los pueblos indígenas han demandado mayores derechos y respeto de su cultura y patrimonio, sobre todo en lo relativo a los territorios ancestrales que les fueron expropiados. Se trata de un fenómeno que no solo ocurre en Chile, sino a nivel latinoamericano y mundial.

6.- En este contexto y como respuesta a las reivindicaciones indígenas planteadas a nivel internacional, se dictó en 1989 el Convenio Nº 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado por Chile en el año 2008.

---

[1] Constitución Política de la República artículo 1°.

[2] Hojas Informativas Estadísticas Sociales, Pueblos Indígenas en Chile. Censo 2002. Instituto Nacional de Estadíticas. INE http://nuevoportal.ine.cl/docs/default-source/sociales/info_etniascenso2002.pdf?sfvrsn=6

Este instrumento reconoce derechos a los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios, además de establecer mecanismos de participación política (consulta indígena), y reconocer el derecho que les asiste a ejercer un control progresivo sobre los programas de salud y educación dirigidos a ellos, entre otras cosas.[3]

7.- No obstante el importante hito que significó la consagración del Convenio N° 169, el punto culmine de la recepción de la demanda indígena en la arena internacional, se dio en el 2007, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas, con la participación de Chile, adoptó la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas (DDPI). Este documento va más allá que el mencionado Convenio, reconociendo directamente que los pueblos indígenas, como cualquier otro pueblo, tiene derecho a la libre determinación, expresada en el auto-gobierno en el seno de los Estados en que habitan (autonomía), con las consecuencias que ello conlleva.

8.- Desde la entrada en vigencia del Convenio N° 169 de la OIT el año 2009 en nuestro país, el gobierno de Chile se ha enfocado fundamentalmente en normar e implementar mecanismos de consulta a los pueblos indígenas, frente a las medidas administrativas y legislativas que los afecten de manera directa (Art. 6.1 letra a del Convenio 169). Así, desde su entrada en vigencia y hasta el año 2013, el ejecutivo aplicó un mecanismo transitorio para cumplir con esta obligación, contenido en una normativa reglamentaria (Decreto N° 124, de MIDEPLAN), el que fue cuestionado por no cumplir con los estándares que el Convenio N° 169 establece para las consultas.[4]

El 15 de noviembre de 2013 el Ministerio de Desarrollo Social dictó un nuevo reglamento que regula la consulta indígena, a través del Decreto Supremo N° 66, el que fue publicado en marzo de 2014.

9.- La consulta previa indígena (CPI) tiene su origen en el derecho internacional de los derechos humanos. Las garantías y características de la CPI han sido desarrolladas por diferentes organismos del derecho internacional, particularmente por la propia OIT, el Relator Especial de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas, y la Corte Intermericana de Derechos Humanos. Conforme a éste, la consulta previa es una obligación del Estado frente a medidas legislativas o administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas.

La obligación señalada alcanza no sólo al poder ejecutivo, sino también al legislativo. Las consultas deben ser de buena fe, apropiadas a las circunstancias y orientadas a alcanzar el consentimiento de los pueblos concernidos, lo que implica procedimientos, medidas y plazos apropiados para tal fin, y consensuados con los propios pueblos indígenas [5].

10.- A la fecha se han llevado a cabo numerosos procesos de consulta previa a lo largo del país. Algunos de ellos han tenido un alcance limitado geográficamente, y otros han tenido carácter nacional. Estos últimos, se han referido principalmente a la implementación de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, tales como las consultas impulsadas para acordar la reglamentación de la CPI (2009, 2011 y 2012), aquella relativa a la reforma constitucional de reconocimiento de los pueblos indígenas (2011), la que se refería a la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas (2009), o más recientemente, la referida a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas (2014). Las de alcance local, se han referido principalmente a proyectos de inversión, muchas de las cuales han derivado en procesos judiciales.[6]

---

[3] Pueblos Indígenas y Constitución. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones. BCN 2016 file:///C:/Documents%20and%20Settings/Bancada.PR.03/Mis%20documentos/Downloads/FINAL%20-%20Pueblos%20ind%C3%ADgenas%20y%20Constituci%C3%B3n.pdf

[4] Representación y participación política de los pueblos indígenas de Chile.

[5] Consulta previa indígena en Chile: Marco jurídico e implementación. Departamento de Estudios, Externsión y Publicaciones BCN. 2015 file:///C:/Documents%20and%20Settings/Bancada.PR.03/Mis%20documentos/Downloads/FINAL%20-%20Consulta%20previa%20ind%C3%ADgena%20en%20Chile%20-%20marco%20jur%C3%ADdico%20e%20implementaci%C3%B3n.pdf

[6] Barros, A., Schönsteiner, J. (2014). Debida diligencia: proyectos de inversión, propiedad sobre los recursos naturlaes y consulta lire, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas concernidos. En: Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2014. Universidad Diego Portales ediciones. Ob Cit. en Consulta previa indígena en Chile. Marco jurídico e implementación.

11.- Sin perjuicio de lo anterior y del esfuerzo del Estado de Chile y sus gobiernos por implementar la consulta previa de acuerdo a los estandares establecidos en el Convenio N° 169, existe una serie de normas y procedimientos que se encuentran vigentes, que no fueron objeto de consulta de acuerdo al protocolo establecido. Entre ellas se encuentra el artículo 75 de la LOC de Municipalidades, introducido mediante la Ley N° 20.742 de fecha 01/04/2014, que establece en su letra *c): "Tampoco podrán desempeñar el cargo de concejal c) los que tengan, respecto del alcalde de la misma municipalidad, la calidad de cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad inclusive".*

12.- La norma antes citada, en principio, aparace como una norma de aplicación general totalmente lógica en el sentido de evitar el tráfico de influencias dentro de los municipios, no obstante si nos detenemos a pensar en los vínculos de parentesco existentes entre los miembros de nuestras comunidades indígenas, nos encontramos con que esta norma se alza como un importante impedimento para la representación de los pueblos originarios, en instancias tan impotantes como la administración local.

13.- Pensemos solo en el caso de la etnia rapanui, quienes residen en una isla y donde la mayoría de sus habitantes se vinculan entre sí por lazos de familia, que por cierto provienen de tiempos ancestrales. O por ejemplo en el caso de las comunidades mapuches en el sur de Chile, quienes asimismo presentan vínculos consanguíneos directos entre sí, que afectan por ende la incorporación de representantes de los disntintos pueblos en la palestra política, como ya se hacía mención.

14.- La premisa anterior se reafirma de acuerdo a las citas y ensayos del historiador y antropógolo chileno José Bengoa, quien ha dedicado su vida al estudio del pueblo mapuche, pudiendo concluir y aceverar, que los lazos de familia entre las personas indígenas, estuvieron presentes al momento de formar las comunidades reduccionales, antecesoras naturales de las comunidades indígenas actuales.

En su libro Historia del Pueblo Mapuche siglos XIX y XX, hace referencia a la constitución de la comunidad reduccional en torno al lonco, indicando:

"Se discutía – entre los chilenos – como repartir la tierra a los indígenas. Había un acuerdo entre todos los sectores, acerca de que era necesario reducirlos; ese había sido el sentido de la campaña de ocupación. Sin embargo existía la posibilidad de: a) radicar a grandes conglomerados humanos en grandes extensiones bajo un cacicazgo; b) radicar familia por familia; o ***c) radicar a los jefes familiares y caciques locales, junto a todos sus mocetones y familias****. La primera alternativa planteada principalmente por los militares, no se realizó, y habría sido muy diferente la situación de los mapuches en la sociedad chilena si hubiera ocurrido. Los protectores de indígenas eran quienes abogaban por la radicación familia por familia, ya que veían que era la forma más adecuada para una rápida integración; no cabe duda de que sí lo era. Sin embargo radicar a cada familia sin respetar rango y posición iba fuertemente en contra de la ya hiperestratificada sociedad mapuche. Como hubo fuerte oposición a ello y ofrecía grandes dificultades administrativas, se optó por la tercera fórmula, de carácter intermedio.* ***Se reconocía al "principal" (lonco), sus allegados, vecinos y otras familias que allí vivían o simplemente eran asignadas, formaban parte de la reducción****. Surgió así la comunidad reduccional, no conocida con anterioridad por los mapuches. Será lo característico del siglo XX".*[7] [8]

15.- Otros textos que asimismo tratan el desarrollo y desenvolvimiento de los pueblos indígenas en Latinoamérica han mencionado el lazo familiar como un importante punto a tomar en consideración. Ejemplo de ello es un estudio llevado a

---

[7] Bengoa Cabello, José. Historia del Pueblo Mapuche Siglo XIX y XX. Pág. 330. https://books.google.cl/books?hl=es&lr=&id=k_E3aAiunm8C&oi=fnd&pg=PA3&dq=relaciones+de+parentesco+mapuche&ots=t2Qj5fJL5x&sig=OEnbelVfMfVKvgOHFkYTRDJyWTE&redir_esc=y#v=onepage&q=familia&f=false

[8] Se entiende por reducción indígena la creación de asentamientos de comunidades indígenas cuyo objetivo principales fue el control de la población indígena para el cobro de tributos, la organización de la mita – trabajo a favor del Estado - y la evangelización. Sinopsio Las reducciones indígenas: una visión comparativa. http://www.r.minpaku.ac.jp/reducciones/resumenes.pdf

cabo por la CEPAL deniminado “Hogar y familias indígenas en Bolivia, Chile y Panamá: Algunos hallazgos y su aporte a la recolección de la información censal”, en el cual se señala: ***“Los principales factores que estructuran el parentesco son el tipo de matrimonio, la descendencia y la residencia. Esos elementos constituyen la base de la estructura social de los pueblos indígenas, por lo que deben considerarse al estudiar el hogar y la familia indígenas en todo el proceso de investigación …***”[9]

16.- Por su parte en el texto “Grupos de descendencia y propiedad de la tierra aymara en el altiplano del extremo norte de Chile (Región de Arica y Parinacota)”, respecto, precisamente al dilema de la propiedad de la tierra aymara en el altiplano del norte de Chile, se ha señalado que:

*“…se describe y discute el rol que actualmente cumplen los principios de descendencia en el acceso a la propiedad de la tierra entre los ganaderos aymara del altiplano de la Región de Arica y Parinacota, en el extremo norte de Chile. Se indagó sobre la vigencia del modelo altiplánico de patrilinajes y el funcionamiento de las llamadas "comunidades sucesoriales", su relación con la tierra como recurso colectivo y los mecanismos consuetudinarios elaborados para ello, así como también respecto de las estrategias legales que los mismos sujetos andinos han seguido en el marco de los procesos socio-históricos regionales. Como resultado**, se observa la vigencia del principio patrilineal en el acceso a la propiedad de la tierra y se verifica la importancia concomitante de los linajes en función de la definición del acceso a la propiedad de la tierra”.*[10]

17.- Así también se refuerza lo mencionado sobre familia y parentezco en el pueblo mapuche, mediante el texto de Cristina Llanquileo Romero, patrocinado por UNICEF, el que señala: *“En la diversidad en que se expresan o manifiestan las familias mapuches, **prevalece el valor de que lo familiar es muy importante**, además del sentido de la historia, de los orígenes y un conjunto de valores y normas culturales que las diferencian de las familias no mapuche*”.[11]

18.- Por útlimo en el texto “Exploración del conocimiento sobre la relación de parentesco como contenido educativo para un currículum escolar intercultural en comunidades mapunches”, de Segundo Quintriqueo y Gisèle Maheux, se indica: *“**El parentesco se relaciona con la organización y estructura social de las familias y las comunidades mapuches**, **las cuales se han conservado a pesar de los cambios sociales, políticos y territoriales**. **Hoy día, las familias resultantes de las ramificaciones del tronco parental mantienen una tendencia a permanecer como grupos variables y en movimiento en el territorio de las comunidades vecinas, sobre la base de la estructura y organización de la relación de parentesco que ha dejado el ancestro común. Estos grupos residen en las comunidades y conservan una relación con las cuatro raíces del parentesco mapunche; el küpan y tuwün (origen parental paterno), el küpan y tuwün (origen parental materno)**”.*[12]

19.- Ahora respaldando lo mencionado en el texto citado anteriormente sobre que el parentesco se relaciona con la organización y estructura social de las familias y las comunidades mapuches, las cuales se han conservado a pesar de los cambios, y sin perjuicio que la población indígena se ha dispersado y se ha mezclado con el resto de la población chilena, se dan casos en donde en un mismo territorio existen integrantes de una misma familia que mantienen participación activa dentro de la

---

[9] Hogar y familias indígenas en Bolivia, Chile y Panamá: Algunos hallazgos y su aporte a la recolección de la información censal. Pág. 126. Disponible en: http://archivo.cepal.org/pdfs/NotasPoblacion/NP87Oyarce.pdf

[10] Grupos de descendencia y propiedad de la tierra aymara en el altiplano del extremo norte de Chile (Región de Arica y Parinacota) Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-17952013000200003&script=sci_arttext

[11] Familia y cultura mapuche: aportes para un enfoque intercultural en los programas de infancia, Cristina Llanquileo Romero, UNICEF, 2011, págs. 59 y 60. Disponible en: http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/Familia%20y%20cultura%20mapuche.pdf

[12] Exploración del Conocimiento Sobre la Relación de Parentesco como Contenido Educativo Para un Currículum Escolar Intercultural en Comunidades Mapunche Segundo Quintriqueo, Gisèle Maheux. Pág. 77. Disponible en: http://bcn.cl/20j5w

comunidad, por tanto la restricción antes mencionada, establecida en la LOC de Municipales, aparece como una discriminación arbitraria que perjudica gravemente su participación como representantes activos en la sociedad chilena, y que por lo demás no fue sujeta a consulta indígena.

20.- Es el caso de la concejala electa durante las últimas elecciones municipales de 2016 en la comuna de Cholchol, Región de la Araucanía, Francisca Huirilef, quien aún obteniendo la primera mayoría de votos – 700 preferencias – está en proceso de destitución por ser hermana del alcalde de la misma comuna. [13] [14]

21.- Los diputados aquí firmantes, entendemos el sentido de la norma incorporada en la LOC de Municipalidades, no obstante consideramos que ella perjudica la participación de los pueblos indígenas en nuestra sociedad, por tanto la idea del presente proyecto, en base a todo lo mencionado, es establecer una excepción a la regla, permitiendo que la restricción no sea aplicada a quienes pertenecen a una etnia o pueblo indígena reconocido por el Estado.

22.- En atención a todo lo anteriormente expuesto, venimos en proponer el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Modifíquese el artículo 75 de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, incorporando un inciso 2° a su letra c).

“La prohibición anterior no se aplica a quienes pertenezcan a una etnia o pueblo indígena reconocido por el Estado”.

Fernando Meza Moncada
H. Diputado de la República

[13] Boletín Elección de Concejales. Municplaes 2016 SERVEL. https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2016/10/5_Boletin_Detalle_Eleccion_de_Concejales.pdf
[14] http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2016/12/28/concejala-de-chochol-no-podria-continuar-en-su-cargo-por-ser-hermana-del-alcalde.shtml