Boletín N° 10.097-06

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Ossandón, Guillier y Quinteros, que interpreta la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en orden a permitir la realización de bingos y rifas con fines benéficos.

Exposición de motivos

I. Antecedentes

La celebración de bingos y rifas con fines de beneficencia constituye una práctica habitual en la vida urbana y rural de la geografía nacional. Resulta frecuente que las familias chilenas con algún integrante en situación de necesidad, ya sea debido a enfermedad, catástrofe o una emergencia económica, acuerden realizar bingos o rifas para obtener los recursos materiales para ir en su ayuda. También es corriente que colegios, clubes de adulto mayor, bomberos, grupos scout, parroquias, etc., recurran a esta forma de financiamiento para desarrollar sus actividades asociativas.

La celebración de estos eventos de beneficencia es el reflejo de la natural capacidad de autogestión que posee la sociedad civil y, también, constituye una expresión inequívoca de los vínculos de solidaridad que animan a las comunidades en momentos de dificultad y crisis. Sin embargo, debido a un reciente dictamen emanado de la Contraloría General de la República, esta tradicional forma de beneficencia mancomunada se ha puesto en entredicho.

II. El aparente déficit legislativo advertido por la Contraloría

Los bingos y rifas poseen la naturaleza jurídica de juegos de azar. Es decir, prima esencialmente en ellos la suerte o el acaso, por lo que no dependen exclusivamente de la habilidad o destreza del jugador. Por lo tanto, la regulación legal de estos actos lúdicos se encuentra hoy recogida en la Ley Nº 10.262, que faculta al Presidente de la República para autorizar rifas y sorteos, y también en la Ley Nº 19.995, que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de los casinos de juego.

De acuerdo a esta normativa, la Contraloría General de la República en reciente dictamen (31241/2015), frente a un pronunciamiento al efecto solicitado por la Municipalidad de El Quisco, ha estimado que las administraciones comunales no se encontrarían facultadas por su Ley Orgánica para permitir el funcionamiento de bingos. Esto porque “tratándose de un juego de azar en cuyo resultado interviene la casualidad, procurando ganancias a los jugadores por medio de la suerte, este solo puede ser autorizado por ley”, según se desprende del artículo 63, Nº 19 de la Constitución[1]. A contrario sensu, si la Ley Orgánica de Municipalidades contuviera expresamente esta atribución, entonces los alcaldes podrían otorgar la respectiva autorización para celebrar bingos y rifas.

Con arreglo al mismo silogismo, la Contraloría estimó, además, que “es dable indicar que tampoco resulta procedente que las entidades edilicias otorguen premios al efecto o permitan la ocupación de recintos municipales o que estén bajo su administración. No obsta a lo expresado, el hecho de que esa clase de juegos sea de carácter benéfico, toda vez que la normativa que regula la materia no ha establecido una excepción al

respecto”[2]. El fundamento de este razonamiento obedece a que, según los artículos 6º y 7º de la Carta Fundamental, las Municipalidades “deben actuar dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, no teniendo más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico”[3]. En base a este mismo criterio el órgano contralor había señalado dos años antes, en el dictamen 29304/2013, que la Municipalidad de Chile Chico debía “abstenerse de organizar un bingo o cualquier juego de azar, en la medida que no exista una ley que la autorice [a la entidad edilicia] en tal sentido”.

A la luz de lo expresado, existe una aparente carencia legislativa en orden a permitir a la sociedad civil continuar desarrollando una tradicional forma de conseguir recursos económicos, como es el caso de los bingos y las rifas. Pero es una carencia normativa sólo aparente, no real, que ha llevado a la Contraloría a interpretar que las Municipalidades no tienen estas atribuciones en su Ley Orgánica Constitucional. Hoy existen iniciativas organizadas por establecimientos educacionales en conjunto con las Municipalidades, que buscan financiar tratamientos de alto costo para aquellos alumnos o miembros de la comunidad que padecen severas enfermedades. Aquí, debido a una ausencia de prestaciones del Estado en materias de salud, no parece razonable ni ético prohibir el despliegue de estas actividades que tienen por único objetivo recaudar fondos para asegurar la vida y la protección de la salud de la población.

Asimismo, este aparente déficit legislativo golpea negativamente a muchas familias, agrupaciones deportivas, centros de madres y grupos de adultos mayores que usan estos mecanismos de financiamiento, en conjunto con las entidades municipales, para dotar de solvencia económica múltiples proyectos sociales y de claro sello comunitario. No es justo olvidar que las Municipalidades son las unidades vecinales por excelencia, el brazo de la Administración más cercano a los problemas y necesidades de la gente, por lo que constreñir su accionar repercute directamente en la calidad de vida de nuestros barrios y ciudades.

III. Una solución legislativa adecuada: explicitar atribuciones

Debido a los problemas precedentemente descritos, resulta adecuado revisar la interpretación que hasta ahora se ha dado a las atribuciones de las Municipalidades y declarar, de modo generalmente obligatorio, que el alcalde posee tres facultades en la materia: autorizar la celebración en cualquier lugar de bingos y rifas con carácter exclusivamente benéfico; otorgar premios para estos eventos; y permitir el uso de los recintos municipales o bajo su administración para que en ellos tengan lugar esas actividades de beneficencia, tales como gimnasios, colegios, sedes de juntas de vecinos, etc.

Con esta explicitación de facultades, que hasta ahora se encontraban implícitas en la Ley Orgánica de Municipalidades, la Contraloría podrá interpretar adecuadamente esta norma y no como lo ha venido haciendo, por ejemplo, en los dictámenes 31241/2015 y 29304/2013, precedentemente comentados.

Se ha partido de la base que la realización de bingos y rifas, así como la celebración de campeonatos deportivos, corridas solidarias, juegos populares y cualquier otra actividad que potencie los vínculos de unidad y cooperación, tienen un fin social o comunitario, no económico. Por ello, forman parte de la misión esencial de la Municipalidad de promover el desarrollo local de los vecinos. En consecuencia, al

autorizar la celebración de bingos y rifas, el alcalde debe velar por algunos requisitos indispensables.

En primer lugar, el solicitante debe ser una persona natural o una persona jurídica sin fines de lucro. De esta forma, podrán presentar la solicitud, por ejemplo, una persona con algún pariente enfermo u otra necesidad (pérdida de su hogar debido a incendio, etc.), un cuerpo de bomberos o una fundación, pero jamás una empresa o un establecimiento comercial.

En segundo lugar, el alcalde deberá ponderar que el objetivo del bingo o rifa sea exclusivamente un fin benéfico, valorado éste por las circunstancias de salud, tragedia o apremio económico que fundamenten la solicitud, y nunca un lucro personal. Esto porque no parece coherente fomentar un negocio con la solidaridad y la generosidad de los vecinos, sino reservar estos eventos para la satisfacción de aquellas necesidades urgentes que ni el Estado ni la Municipalidad pueden paliar con su acción económica inmediata.

En tercer término, el lugar que señalen los solicitantes para la celebración del bingo o rifa no necesariamente debe ser un recinto municipal o bajo su administración, sino cualquier inmueble privado. De este modo, el evento benéfico podrá realizarse en un restorán, un club social, un salón de cuerpo de bomberos, sedes sindicales, salones de comunidades religiosas, parroquias, parques privados, sedes de partidos políticos, universidades, etc.

IV. Objetivos del proyecto de ley

El proyecto tiene por finalidad interpretar la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, de forma que este cuerpo legal enuncie de manera explícita la facultad del alcalde para autorizar la celebración en cualquier lugar de bingos y rifas con carácter exclusivamente benéfico; otorgar premios para esos eventos; y permitir el uso de los recintos municipales o bajo su administración para que en ellos tengan lugar esas actividades de beneficencia.

Con estos tres objetivos, el proyecto interpreta la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, declarando, de modo generalmente obligatorio, que se deberá entender lo siguiente en relación con la celebración de bingos y rifas:

a. Que el artículo 4º, literal l), referido al “desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local”, comprende el otorgamiento de la autorización para realizar, en cualquier lugar, actividades de beneficencia, no lucrativas, tales como campeonatos deportivos, corridas solidarias, bingos, rifas, juegos populares y cualquier otra actividad que potencie los vínculos de unidad y cooperación de los miembros de la comunidad local. De la misma forma, esa función comprende la facultad de la Municipalidad de otorgar premios para estos eventos benéficos y permitir la ocupación de los recintos municipales o que estén bajo su administración con los mismos fines.

b. Que el artículo 63, literal g), referido a la atribución de alcalde de “otorgar permisos municipales”, comprende la facultad para permitir a las personas naturales y a las personas jurídicas sin fines de lucro, cuando ellas lo soliciten, la ocupación de recintos municipales o que estén bajo su administración para llevar a cabo eventos de beneficencia, tales como bingos y rifas solidarias.

c. Que el artículo 65, literal e), referido a la atribución del alcalde para que, con acuerdo del concejo municipal, pueda “donar bienes muebles”, comprende cualquier donación efectuada por la Municipalidad, salvo aquellas referidas a premios entregados a personas naturales o personas jurídicas sin fines de lucro para la celebración de bingos o rifas con fines exclusivamente benéficos, en cuyo único caso esa donación de bienes muebles no requerirá del acuerdo del concejo.

V. La insuficiencia de otras opciones legislativas

Finalmente, parece oportuno señalar en esta exposición de motivos que, en la discusión de las soluciones al problema descrito, se han promovido, mediante mociones parlamentarias, dos modelos o caminos legislativos distintos. Desgraciadamente, ellos resultan insuficientes para la magnitud del desafío, porque no resuelven en su integridad el planteamiento acusado por la Contraloría.

Una primera línea de solución persigue reformar la Ley Nº 19.995, que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de los casinos de juego. Los problemas de esta solución son principalmente dos. En primer lugar, esta es una ley especial cuyo único objeto es regular los casinos de juego, y no directamente la figura de los bingos y rifas solidarias. En segundo término, excluir a los bingos de la categoría de “juegos de azar” para, de esta manera, sustraerlos de la regulación de la Ley de Casinos, deviene en un ejercicio de mero voluntarismo legislativo, que no es consistente con la realidad de los hechos, toda vez que la naturaleza jurídica de tales bingos seguirá siendo el “acaso” o “azar”, por más que una decisión colectiva de los parlamentarios declare otra cosa. Por añadidura, es evidente que esta tesis no resuelve el problema advertido por la Contraloría, cual es la ausencia de una atribución expresa de la Municipalidad para autorizar tales eventos benéficos.

Una segunda solución al problema persigue modificar la Ley Nº 10.262, que faculta al Presidente de la República para autorizar rifas, sorteos, etc. Si bien esta vía permite autorizar, por el sólo ministerio de la ley, a ciertas organizaciones comunitarias y a las personas naturales para celebrar bingos y rifas, deja subsistente un defecto importantísimo: la falta de atribución expresa de las Municipalidades para otorgar premios para estos eventos y permitir para ellos el uso de las instalaciones municipales o que se encuentren bajo su administración.

Por estos motivos, parece más coherente con la técnica legislativa y con las necesidades de la vida práctica proponer un tercer camino o modelo a los ya descritos, consistente en una ley que interprete el real sentido y alcance de las atribuciones ya existentes de las Municipalidades y los alcaldes.

Por las razones antes expuestas, someto a vuestra consideración el siguiente

PROYECTO DE LEY INTERPRETATIVA

ARTÍCULO ÚNICO.- Declárase interpretada de modo generalmente obligatorio la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en lo que concierne a las siguientes materias:

1.- En orden a que deberá entenderse que “el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local”, regulado en el artículo 4º, literal l), comprende el

otorgamiento de la autorización para realizar en cualquier lugar actividades de beneficencia, no lucrativas, tales como campeonatos deportivos, corridas solidarias, carreras a la chilena, bingos, rifas, juegos populares y cualquier otra actividad que potencie los vínculos de unidad y cooperación de los miembros de la comunidad local; y comprende, asimismo, la facultad de la Municipalidad de otorgar premios para estos eventos benéficos y permitir la ocupación de los recintos municipales o que estén bajo su administración con los mismos fines.

2.- En orden a que deberá entenderse que la atribución del alcalde de “otorgar, renovar y poner término a permisos municipales”, regulada en el artículo 63, literal g), comprende la facultad para permitir a las personas naturales y a las personas jurídicas sin fines de lucro, cuando ellas lo soliciten, la ocupación de recintos municipales o que estén bajo su administración para llevar a cabo eventos de beneficencia, tales como bingos y rifas solidarias.

3.- En orden a que deberá entenderse que la atribución del alcalde para que, con acuerdo del concejo municipal, pueda “donar bienes muebles”, regulada en el artículo 65, literal e), comprende cualquier donación efectuada por la Municipalidad, salvo aquellas referidas a premios entregados a personas naturales o personas jurídicas sin fines de lucro para la celebración de bingos o rifas con fines exclusivamente benéficos, en cuyo único caso esa donación de bienes muebles, por su baja cuantía, no requerirá del acuerdo del concejo.

Dios guarde a V.E.,

[1] El artículo 63, Nº 19 de la Constitución Política dispone que sólo son materia de ley, entre otras, las que normen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general.
[2] Contraloría General de la República, Dictamen 31241/2015.
[3] Contraloría General de la República, Dictamen 31241/2015.